

LE DROIT
DES
TITULAIRES D'USINES HYDRAULIQUES
FONDÉES EN TITRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 29 mai 1937, à 14 h.

PAR

Pierre MAGNIER

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences politiques

Attaché à la *Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage*

Président : M. Achille MESTRE, Professeur

<i>Suffragants</i> }	MM. LAFERRIÈRE, SCELLE.	} <i>Professeurs</i>
----------------------	------------------------------------	----------------------

**LIBRAIRIE
DU**

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS V^e

1937

Le Droit des Titulaires d'Usines Hydrauliques
fondées en titre

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LE DROIT

DES

TITULAIRES D'USINES HYDRAULIQUES

FONDÉES EN TITRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 29 mai 1937, à 14 h.

PAR

Pierre MAGNIER

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences politiques

Attaché à la *Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage*

Président M. Achille MESTRE, *Professeur.*

<i>Suffragants</i>	{	MM. LAFERRIÈRE, SCELLE.	{	<i>Professeurs</i>

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

—
1937



A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

GEORGES MAGNIER

*Inspecteur général des Ponts et Chaussées
Directeur honoraire des Forces hydrauliques
au Ministère des Travaux publics.*

Que M. le Professeur Mestre dont les encouragements et les conseils m'ont été si précieux trouve ici l'expression de ma profonde et très sincère gratitude.

Je remercie également M. Génissieu, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, chef du service central des Forces hydrauliques et des Distributions d'énergie électrique, d'avoir bien voulu me faire profiter de sa haute compétence et de m'avoir procuré avec la plus grande amabilité tous les renseignements qu'il était en son pouvoir de me donner.

Enfin, à tous ceux qui à un titre quelconque ont facilité mon travail et en particulier à M. Tochon, administrateur-directeur de la Chambre syndicale des Forces hydrauliques, secrétaire général de la Société hydrotechnique de France, à M. Gény, ingénieur au Ministère des Travaux publics, et à M. L'Huillier, docteur en droit, avocat à la Cour d'appel de Paris, j'exprime le témoignage de ma reconnaissance.

INTRODUCTION

Avant que la loi du 16 octobre 1919 ne vienne réaliser la mainmise de l'Etat sur l'énergie de tous les cours d'eau, la condition des usines hydrauliques était déterminée par les articles 644 et 645 du Code civil et surtout par la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux.

Cette condition était dominée par la distinction entre les cours d'eau navigables et les cours d'eau non navigables. L'énergie des cours d'eau navigables était dans le domaine public de l'Etat ; les usiniers pour en jouir devaient obtenir une permission ou une concession et leur situation était la situation ordinaire des permissionnaires ou des concessionnaires. Au contraire, le droit d'user de la force motrice de l'eau des rivières non navigables ni flottables appartenait exclusivement aux riverains. Ce droit était inclus dans les droits de riveraineté, droits d'usage sur l'eau, que les textes, la jurisprudence et les auteurs s'accordaient à attribuer aux riverains. L'usinier, après avoir acquis les droits de riveraineté nécessaires, avait seulement à demander pour l'établissement des ouvrages de sa prise d'eau et de son barrage une simple autorisation de police ne visant que la sécurité et la salubrité.

Telle était la condition des usines hydrauliques sous le régime antérieur à la loi du 16 octobre 1919.

Cependant, aussi bien sur les cours d'eau navigables

que sur les cours d'eau non navigables, une certaine catégorie d'usines, les usines fondées en titre ou ayant une existence légale¹, échappaient au statut normal des usines hydrauliques. Il s'agissait notamment des usines établies sur les cours d'eau navigables avant l'ordonnance de Moulins, ou sur les cours d'eau non navigables avant l'abolition de la féodalité, et des usines vendues nationalement pendant la Révolution sur les deux catégories de cours d'eau. Ces établissements jouissaient, en raison de leur ancienneté et des circonstances spéciales dans lesquelles ils ont été établis, d'une situation particulière.

L'article 12 de la loi du 8 avril 1898 dispensait ces usines, quand elles étaient situées sur une rivière non navigable, de solliciter de l'Administration, pour régulariser leur situation, l'autorisation de police sans laquelle les usines ordinaires ne pouvaient être établies sur ces cours d'eau. Ces mêmes usines n'étaient pas atteintes par les articles 644 et 645 du Code civil et le droit qu'elles confèrent n'était pas de ceux que l'autorité judiciaire pouvait modifier par un règlement d'eau.

Quant aux usines fondées en titres établies sur les cours d'eau navigables, elles ne pouvaient, aux termes de l'article 45 de la loi du 8 avril 1898, être supprimées ou modifiées que moyennant une indemnité, alors que la

1. On assimile dans la pratique les expressions « fondées en titre » ou « ayant une existence légale ». L'expression fondée en titre est plus claire et elle a le mérite de ne pas prêter à confusion. Il faut bien se garder de croire que les usines autorisées ont par cela même l'existence légale, elles sont simplement en situation légale. Les textes législatifs emploient du reste généralement l'expression « existence légale » (Voir notamment l'article 29 de la loi du 16 octobre 1919, l'article 45 de la loi du 8 avril 1898, l'article 128 de la loi du 8 avril 1810. L'article 48 de la loi du 16 septembre 1807 parle d'établissement légal et l'article 12 de la loi du 8 avril 1898 de titre légal).

précarité des établissements ordinaires autorisés ou concédés sur les mêmes cours d'eau était absolue.

Enfin, une disposition législative plus ancienne, l'article 48 de la loi du 16 septembre 1807, stipulait que lorsque l'exécution de travaux de dessèchement, l'ouverture d'une nouvelle navigation ou la construction d'un pont devaient entraîner la suppression, la modification, le déplacement des moulins et usines ou la réduction de leur force motrice, une indemnité n'était due que si les moulins et usines étaient fondés en titre. La jurisprudence et les auteurs étaient du reste d'accord pour étendre cette disposition aux modifications ou suppressions consécutives à tous travaux publics.

La loi du 16 octobre 1919, qui a unifié le régime de l'usage industriel de l'eau en érigeant l'énergie hydraulique en bien nouveau dépendant du domaine public de l'Etat, et en soumettant son utilisation à un acte de puissance publique, s'est également exprimée au sujet des usines fondées en titre. Elle a déclaré tenir ces usines en dehors du régime nouveau qu'elle établissait et maintenir à perpétuité leur statut légal antérieur. Telle semble du moins être la portée de certaines de ses dispositions, et notamment de son article 29.

En définitive, les usines fondées en titre ont, dans la législation actuelle de l'énergie hydraulique, une place tout à fait à part. Le droit qu'elles confèrent à leurs titulaires est plus étendu que celui des titulaires d'usines ordinaires, puisqu'en principe il est perpétuel, alors que les droits résultant de concessions ou d'autorisations sont temporaires n'étant établis que pour 75 ans. D'autre part, en vertu des dispositions de la loi du 8 avril 1898, il échappe à la règle de la précarité qui résulte, tant pour

les nouvelles usines que pour les anciennes, des articles 18 et suivants de la loi du 16 octobre 1919.

C'est à l'étude du droit des usiniers fondés en titre que nous nous proposons de nous livrer. Si, en effet, au point de vue économique ces usines ne présentent, en raison de leur ancienneté même, qu'un intérêt minime, juridiquement, elles soulèvent à chaque instant des problèmes très importants et d'une actualité saisissante.

Après avoir dans le chapitre premier indiqué brièvement quelles sont les différentes catégories d'usines fondées en titre, nous dégagerons dans le chapitre II la véritable portée de l'article 29 de la loi du 16 octobre 1919, source actuelle du régime spécial de ces usines. Le chapitre III sera consacré à l'étude de la consistance légale des usines fondées en titre. Nous exposerons ensuite dans deux chapitres distincts les conséquences des atteintes portées au droit de l'usiner fondé en titre, par l'Administration, directement en vertu de son pouvoir de police, ou indirectement par l'exécution de travaux publics. Le chapitre VI sera consacré à l'importante et très actuelle étude des rapports des usiniers fondés en titre avec les concessionnaires de chute d'eau. Enfin, dans un dernier chapitre, nous analyserons, en manière de conclusion, la nature juridique du droit des titulaires d'usines fondées en titre.

CHAPITRE PREMIER

LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'USINES FONDÉES EN TITRE

Sous le nom « d'usines ayant une existence légale » ou « fondées en titre », on désigne les usines hydrauliques dont les titulaires « peuvent invoquer à la base de leur occupation du cours d'eau un autre document qu'un simple acte administratif »¹ ou font valoir certaines situations de fait anciennes. Les conditions qui fondent la légalité de l'existence des usines sont, du reste, différentes suivant que ces usines sont situées sur des cours d'eau navigables ou sur des cours d'eau non navigables.

Paragraphe 1

Usines fondées en titre sur les rivières navigables

Sur les rivières navigables sont considérées comme fondées en titres les usines établies en vertu d'actes comportant aliénation valable de droits dépendant du domaine public, ou présumées établies en vertu de tels

1. Paul Bougault, *La législation nouvelle des chutes d'eau*, p. 170.

actes. Telles sont les usines autorisées avant l'ordonnance de Moulins de 1566, qui a proclamé l'inaliénabilité du domaine royal, ou celles dont l'existence était certaine avant cette date ; les usines établies postérieurement à l'ordonnance de Moulins, en vertu de certains actes de disposition du domaine pour lesquels il était dérogé au principe de l'inaliénabilité ; les usines comprises dans une dotation faite à une église ou à un monastère avant 1683, et enfin les usines ayant fait l'objet d'une vente de biens nationaux pendant la Révolution.

A. — Usines établies avant l'ordonnance de Moulins de 1566

Avant que ne soit rendue l'ordonnance de Moulins, le Domaine de la couronne était normalement aliénable. Sur les rivières navigables, qui ont toujours été considérées comme faisant partie du Domaine de la couronne¹ des droits avaient donc pu être concédés à titre définitif par le Roi, ou acquis par prescription.

Bien que François I^{er}, par un édit du 30 juin 1539 eût déjà déclaré que « le Domaine de la couronne ne peut tomber es main des hommes », c'est l'ordonnance de Moulins qui proclama souverainement le principe de l'inaliénabilité du domaine ; en effet, l'édit de François I^{er} avait consacré de trop nombreuses et trop importantes dérogations à la règle qu'il posait. L'ordonnance de Moulins, rendue sous l'influence du chancelier de l'Hos-

1. Il semble bien, en effet, que les cours d'eau navigables ont toujours été considérés comme faisant partie intégrante du Domaine de la couronne. Boutillier dans sa « *Somme rurale* » l'admettait déjà au xiv^e siècle, de même Bacquet l'éminent juriste du xvi^e siècle. L'ordonnance d'août 1669 a, du reste, mis un terme aux discussions en englobant formellement les rivières navigables dans le domaine public.

pital le 15 février 1566¹, interdisait pour l'avenir toute aliénation du Domaine de la couronne, sauf en matière d'apanages et de domaines engagés ; mais les droits des détenteurs de concessions accordées antérieurement au 15 février 1566 étaient maintenus. D'autres textes confirmèrent, par la suite, les aliénations effectuées et les droits qu'elles conféraient.

Dans le courant du XVII^e siècle, la situation des usines établies avant le 15 février 1566 fut réglée à plusieurs reprises. L'ordonnance d'avril 1668 confirma dans la propriété de leurs moulins les usiniers qui rapportaient des titres de jouissance légale antérieurs à 1566, et dans la possession des dits établissements moyennant une redevance annuelle ceux qui justifiaient d'une possession commencée sans vice avant le 15 février 1566 et continuée sans trouble. L'ordonnance d'août 1669, la grande ordonnance sur les Eaux et Forêts, prescrivit la démolition des moulins construits sans autorisation sur les cours d'eau navigables tout en réservant les droits qui avaient pu être acquis par titres et possessions valables. Comme aucune règle nouvelle n'était posée sur ce dernier point, c'était à l'ordonnance de 1668 qu'il convenait de se référer. Les dispositions de cette dernière ordonnance furent du reste reprises par une ordonnance de 1683.

Un édit de décembre 1693 confirma, sans condition, les droits des détenteurs d'usines qui rapportaient des titres quelconques antérieurs à 1566 et ceux des détenteurs sans titre moyennant, pour ces derniers, le paiement de deux ans de revenu, ou du 1/10 de la valeur des

1. Enregistrée le 15 mai 1566. Cf. *Bulletin de la Chambre syndicale des forces hydrauliques*, février 1936, Communication du Comité du contentieux, n° 768.

biens. Enfin, l'arrêt du Conseil du 24 juin 1777 reprit les termes de l'ordonnance de 1669.

La législation révolutionnaire confirma elle aussi les droits des titulaires d'usines aliénées avant 1566. L'article 14 de la loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790 s'exprimait ainsi : « L'Assemblée Nationale confirme les ventes et aliénations pures et simples sans clause de rachat, même les inféodations, dons et concessions à titre gratuit sans clause de réversion, pourvu que la date de ces aliénations à titre onéreux ou gratuit soit antérieure à l'ordonnance de février 1566 » ; l'article 1^{er} de la loi du 14 ventôse, an VII, contenait l'expression du même principe.

Les droits acquis antérieurement à l'ordonnance de Moulins ont également été respectés et réservés par les lois contemporaines du 16 septembre 1807, article 48, du 8 avril 1898 et enfin par l'article 29 de la loi du 16 octobre 1919.

La jurisprudence, de son côté, a rappelé dans de nombreuses circonstances qu'il convenait de considérer comme fondées en titre non seulement les usines concédées avant 1566 et justifiant de titres authentiques d'aliénation délivrés par l'autorité souveraine¹, mais

1. C.E., 14 janvier 1839, Paris-Martin, S., 1839.II.219.- C.E., 23 août 1845, Rambaud, S., 1846.II.95.- C.E., 30 mars 1846, de Boisset, *Lebon*, p. 215 ; 16 novembre 1850, Moulins de Moissac, *Lebon*, p. 823 ; 16 décembre 1852, Moreau Cormier, p. 630 ; 7 mars 1861, ser, *Lebon*, p. 172 ; 17 juillet 1861, de Bouard, *Lebon*, p. 541 ; 19 mai 1899, Gilbert, *Lebon*, p. 412 ; 28 mars 1928, Potel, *Lebon*, p. 464 ; Cour d'appel de Toulouse, 9 décembre 1935, Société d'énergie électrique de la Haute-Garonne, contre Laffont et Verdier, rapporté au *Bulletin trimestriel de doctrine et de jurisprudence du syndicat des producteurs et distributeurs d'énergie électrique*.

Cet arrêt considère comme fondés en titre sur les rivières navigables les moulins « dont les propriétaires ont bénéficié d'aliénations régulières au moyen de titres réguliers accordés soit par l'édit de Moulins (février-avril 1566), soit par des autorisations seigneuriales antérieures au 4 août 1789 ». Il y a une erreur manifeste qui méritait d'être signalée.

également les établissements dont les détenteurs justifiaient d'une possession commencée sans vice avant le 15 février 1566 et continuée sans trouble.

La juridiction administrative chargée de se prononcer sur le point de savoir s'il y avait ou non établissement fondé en titre a maintes fois décidé qu'il n'était pas nécessaire de produire les titres authentiques de vente pour qu'une usine soit déclarée fondée en titre, mais qu'il était seulement suffisant de prouver l'existence de l'établissement avant 1566¹. Etant données les difficultés que présentaient la recherche et la production des titres authentiques, cette preuve a été considérée comme fournissant une présomption suffisante de concession.

Le Conseil d'Etat a même admis qu'étaient fondées en titre les usines dont la concession remontait avant 1566, mais qui en fait ont été établies postérieurement à cette date. Par un premier arrêt du 23 août 1845 Rambaud, il avait refusé de reconnaître l'existence légale de ces usines, mais appelé à se prononcer une seconde fois, il a résolu la question dans un sens beaucoup plus libéral. Il a considéré comme fondée en titre une usine dont la concession remontait à une époque antérieure à 1566, mais n'avait été effectivement utilisée qu'en 1654². Il est bien évident que dans une pareille hypothèse, si le titre de concession avait imposé des délais de construc-

1. C.E. 30 mars 1846, de Boisset, *Lebon*, p. 215 ; C.E., 10 mars 1848, Faucheux, *Lebon*, p. 127 ; C.E., 1^{er} février 1855, Canal de Saint-Quentin, *Lebon*, p. 100 ; C.E., 13 juin 1860, Canal de la Sambre, *Lebon*, p. 453 ; C.E., 18 juillet 1871, Rollot Pittrois, *Lebon*, p. 72 ; C.E., 8 décembre 1876, Pommier ; C.E., 30 mai 1884, Lequesne, D.P., 1885.III.116 ; C.E., 27 février 1891, Vauthier, D.P., 1892.III.80 ; C.E., 13 novembre 1903, sieur et Dame de la Roche Aymon, *Lebon*, p. 295 ; C.E., 20 novembre 1903, ministre de la Guerre contre consorts Couten, *Lebon*, p. 705 ; C.E., 28 février 1908, Ribot, *Lebon*, p. 194.

2. C.E., 9 avril 1863, Couturier, S., 64.II.56.

tion sous peine de déchéance, l'usine aurait dû être établie dans ces délais pour être considérée comme fondée en titre.

Le Conseil d'Etat a également admis que la destruction d'un établissement fondé en titre n'anéantissait pas le droit de l'usinier. L'établissement nouveau reconstruit conserve comme l'ancien son caractère propre d'établissement fondé en titre¹.

En ce qui concerne les usines établies sur des cours d'eau de provinces rattachées à la France après 1566, la situation est un peu spéciale. Si dans ces régions le principe de l'inaliénabilité du domaine n'existait pas avant la réunion à la France, il ne s'applique qu'à la date de la réunion et les usines aliénées ou établies avant cette date sont considérées comme fondées en titre². Telles sont, par exemple, les usines établies sur les rivières navigables de la Basse-Navarre, du Béarn, de l'Albret avant juillet 1607, date de la régularisation de l'annexion de ces trois provinces ; telles sont aussi les usines établies sur les rivières navigables de l'Artois³ ou de la Franche-Comté⁴ avant 1659 ou 1678, dates respectives de l'annexion de ces provinces. Si, au contraire, l'inaliénabilité du domaine était reconnue dès avant leur annexion par le droit des provinces rattachées à la France après 1566,

1. C.E. 10 février 1865, Guérard-Deslauriers, Ville de Nevers, *Lebon*, p. 175.

2. Loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790 article 37 ; loi du 14 ventôse an VII, article 2 ; Cour cass. req., 29 janvier 1883, Béthune contre Duhays.

3. C.E., 10 décembre 1886, Labitte, D., 88.III.31.- Les usines aliénées sur les rivières navigables de la Flandre et du Hainaut avant le rattachement à la France de ces deux provinces (1668 et 1678) peuvent également être considérées comme fondées en titre bien que l'aliénabilité du domaine de ces provinces avant leur annexion ne repose que sur des présomptions

4. C.E., 19 juin 1885 de Buyer, *Lebon*, p. 612.

il faut rechercher à quelle date le principe s'est introduit et apprécier, par rapport à cette date, le caractère légal de l'usine. Sont alors fondées en titre les usines qui ont été aliénées ou qui justifient d'une existence de fait antérieurement à l'introduction de la règle de l'inaliénabilité par la législation locale. C'est ainsi que pour la Lorraine la date de 1600 marque l'origine de l'inaliénabilité du domaine et doit être prise en considération pour apprécier la qualité des usines¹.

En ce qui concerne la Savoie (annexion en 1860) un arrêt de la Cour de cassation du 30 janvier 1866 semble admettre que sont seules fondées en titre les usines établies avant l'édit de 1678 qui a appliqué aux cours d'eau navigables la règle de l'inaliénabilité du domaine déjà introduite par un édit du duc Louis du 27 avril 1445².

Certains auteurs prétendent même que toutes les usines antérieures à 1729 devraient être considérées comme fondées en titre, car c'est seulement à cette date que le classement des rivières a été solennellement proclamé par les Royales Constitutions.

Quant à la Bresse et au Bugey annexés en 1651, bien que l'inaliénabilité du domaine ait été proclamée en 1445 en Savoie comme nous venons de le voir, on ne fait remonter l'inaliénabilité des eaux navigables qu'à la date de l'annexion car c'est seulement en 1678 que l'inaliénabilité en Savoie a été appliquée aux eaux navigables³.

1. Cour cass., 6 novembre 1834, d'Hoffelinge, S., 35.I.447. Sur tous ces points, cf. Picard, *Traité des eaux*, t. III, p. 384.

2. Cass. req., 30 janvier 1866, S., 1866.I.261.

3. Sur tous ces points, cf. : *Bulletin de la Chambre syndicale des forces hydrauliques*, février 1936 ; Communication du Comité du contentieux, n° 768 ; Picard, *Traité des eaux*, t. III, p. 384 et suiv. ; Béquet, *Répertoire du droit administratif* au mot Domaine et Eaux.

**B. — Usines vendues au profit de la nation
sous la Révolution française**

Par des décrets des 2 et 4 novembre 1789, des 9 et 12 février, 30 mars et 8 avril 1792, l'Etat mit la main sur les biens ecclésiastiques, sur ceux des hospices et des émigrés. Le domaine nouvellement constitué fut d'abord considéré comme intangible. La loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790 déclarait notamment que les domaines nationaux étaient inaliénables sans le consentement de la nation. Mais les besoins d'argent furent tels que l'on se départit de cette rigueur, et pour les biens des émigrés notamment la vente devint de pratique courante avec cette réserve toutefois que pour éviter la fraude l'aliénation avait lieu aux enchères publiques.

De nombreuses usines dépendant des biens nationalisés à la Révolution furent ainsi vendues au profit de l'Etat.

Celles parmi ces usines qui avaient été établies ou autorisées avant l'ordonnance de Moulins sont passées au nouvel acquéreur avec les droits qui y étaient attachés ; une clause en ce sens figurait d'ailleurs le plus souvent au contrat de vente. Mais, même en l'absence d'une telle clause ces usines sont fondées en titre comme créées antérieurement au 15 février 1566¹.

Quant aux usines qui avaient exceptionnellement été autorisées après 1566, ou qui n'existaient que par tolérance depuis cette date, la jurisprudence refusa longtemps de leur reconnaître le caractère d'usines fondées en titre. Elle estimait que la condition de ces établissements n'avait pu se modifier entre les mains de l'Etat,

1. C.E., 7 mars 1861, Ser, *Lebon*, p. 172 ; C.E., 16 novembre 1850, Moulins de Moissac, *Lebon*, p. 823 ; C.E., 27 février 1891, Vauthier, S., 93.III.29.

simple intermédiaire entre l'ancien titulaire et l'acquéreur, et que les droits du nouveau détenteur ne pouvaient excéder ceux qui avaient été recueillis par le domaine lors de la confiscation¹.

Le Conseil d'Etat fit ensuite une distinction entre les usines vendues avec affectation d'une force motrice déterminée et celles qui ont été vendues sans affectation de force motrice.

Seules les usines de la première catégorie furent alors considérées comme fondées en titre².

A la fin du XIX^e siècle, le Conseil d'Etat renonça à cette distinction. Il n'est donc plus nécessaire pour qu'un établissement soit fondé en titre que l'acte de vente national contienne l'affectation précise et rigoureuse d'une quantité d'eau et de force déterminée. Il a été reconnu en définitive que l'Etat lorsqu'il a vendu a voulu, non seulement vendre les usines, mais aussi l'usage de l'eau nécessaire à ces usines et la force qui pouvait être produite par les ouvrages existant au moment de la vente³.

Par conséquent, tous les établissements ayant fait l'objet d'une vente nationale faite sans réserve jouissent de l'inviolabilité reconnue aux ventes nationales par la Constitution du 22 frimaire an VIII et par la Charte de 1814 : ils sont fondés en titre⁴.

1. C.E., 11 mai 1838, Berteau.

2. C.E., 12 mars 1841, Aubertot ; C.E., 16 mars 1842, Baraignes, *Lebon*, p. 105 ; C.E., 13 février 1846, Veuve Pouillet, *Lebon*, p. 82 ; C.E., 30 mars 1846, de Boisset ; C.E., 5 juin 1846, Duc de Montebello ; C.E., 3 décembre 1846, Peyrouse, *Lebon*, p. 83 ; C.E., 1^{er} février 1851, Chevalier et Truchon ; C.E., 28 mai 1852, Dame Ramière, S., 55.II.155.

3. C.E., 16 décembre 1858, Viard, *R.*, p. 726 ; C.E., 27 juillet 1859, Ducos Bertrand, S., 60.II.350 ; C.E., 24 juillet 1862, Vital, *R.*, p. 608 ; C.E., 13 juillet 1866, Launoy ; C.E., 3 mai 1869, Pierron, S., 70.II.228.

4. C.E., 24 janvier 1919, Lelièvre, *Lebon*, p. 72 ; C.E., 22 décembre 1933, Société Glace et Oxygène d'Amiens, *Lebon*, p. 1226 ; C.E., 24 juin 1936, Société Glace et Oxygène d'Amiens.

C. — Usines comprises dans les fondations ou dotations faites au profit des églises et établissements ecclésiastiques avant 1683

Sont également fondées en titre les usines comprises dans les fondations ou dotations faites au profit des églises et établissements ecclésiastiques avant 1683. L'ordonnance d'avril 1683 confirmait en effet « en leur propriété et jouissance les églises et monastères de fondation royale auxquels des droits sur les rivières navigables auraient été donnés par les rois prédécesseurs de Louis XIV pour cause de fondation ou dotation ».

Cette catégorie d'usines fondées en titre est très peu importante puisque pour la plupart les biens qui la composent ont fait retour à l'Etat en 1789. Cependant y rentrent les usines qui après avoir été attribuées à des établissements ecclésiastiques auraient été aliénées par eux avant la Révolution¹.

D. — Usines ayant fait l'objet de contrats d'engagement

L'ordonnance de Moulins apportait à la règle de l'inaliénabilité du domaine public deux exceptions formelles. Elle prévoyait, en effet, que le Domaine de la couronne pouvait être valablement aliéné en deux cas « l'un pour apanages de puînés mâles de la Maison de France ... l'autre pour aliénation à deniers comptants pour la nécessité de la guerre après lettres patentes pour ce

1. C.E., 19 mai 1899, Gilbert Dalloz, 1900.III.95. Une usine autorisée postérieurement à 1566 par un archevêque n'est pas considérée comme étant fondée en titre si son titulaire ne justifie pas que le droit d'établir cette usine a été confié par l'autorité royale à l'archevêque à titre de fondation pieuse.

décernées et publiées en nos parlements auquel cas il y a faculté de rachat perpétuel ».

La première exception ne présente plus d'intérêt pratique. En effet, après la Révolution diverses lois prohibèrent les apanages réels et révoquèrent même les apanages antérieurs. Des rentes viagères furent accordées en compensation aux apanagistes par la loi des 21 décembre 1790-6 avril 1791, rentes qui furent elles-mêmes supprimées par la loi du 24 septembre 1792.

La seconde exception est beaucoup plus importante ; l'opération qu'elle vise constitue un contrat d'engagement. Après la Révolution, les contrats d'engagement furent révoqués moyennant remboursement par les lois des 22 novembre-1^{er} décembre 1790, 3 septembre 1792, 10 frimaire an II. La loi du 14 ventôse an VII confirma la révocation des engagements et admit en même temps les détenteurs de biens engagés à en soumissionner l'acquisition pour le quart de leur valeur moyennant quoi ces détenteurs étaient déclarés propriétaires incommutables. Le sort des contrats d'engagement a été définitivement réglé par la loi du 12 mars 1820 aux termes de laquelle sont considérés comme propriétaires incommutables les bénéficiaires de contrats d'engagement effectués dans les conditions de l'ordonnance de Moulins par le seul fait de l'expiration du délai de 30 ans à compter de la publication de la loi du 14 ventôse an VII. En 1829, l'Administration signifia 10.000 actes interruptifs de prescription, mais rien n'ayant été fait depuis, la prescription est acquise. On doit donc, semble-t-il, considérer comme fondées en titres les usines ayant fait l'objet d'aliénation valable par contrats d'engagement et dont les titulaires sont couverts par la prescription.

Telle est du moins l'opinion de nombreux auteurs¹.

Les mêmes auteurs ont pensé qu'on devait également considérer comme fondées en titre les usines ayant fait l'objet, de 1566 à 1790, de contrat d'aliénation sans clause de rachat perpétuel et moyennant un prix en capital. Ils tirent argument pour soutenir leur thèse de la loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790 qui décidait que les ventes et aliénations des domaines nationaux postérieures à l'ordonnance de 1566 étaient réputées simples engagements et comme telles perpétuellement sujettes à rachat, quoique la stipulation en ait été omise au contrat ou même qu'il contienne une disposition contraire.

Enfin, certains de ces auteurs² se refusant à établir une distinction d'après la nature et la forme du paiement stipulé à l'origine ont pensé que l'aliénation d'une usine postérieurement à l'édit de Moulins fondait l'existence légale même quand elle était faite moyennant un cens perpétuel ou à terme. Christophle, en particulier, soutient cette opinion en s'appuyant sur une interprétation des ordonnances de février 1566 déclarant aliénable le petit domaine, interprétation d'après laquelle les moulins et les droits sur les rivières navigables auraient fait partie du petit domaine et auraient par suite pu faire l'objet d'aliénations valables après 1566³. Quoi qu'il en soit, le

1. Cf. Plocque, *Des cours d'eau navigables et flottables*, t. II, N° 362 et 363; Lalande, *Législation annotée du régime des eaux*, p. 85; Picart, *Traité des eaux*, t. III, p. 378; Nadault de Buffon, *Traité des usines et autres établissements sur les cours d'eau*, t. I, p. 348; Perriquet, *Traité des travaux publics*, t. II, N° 1040; Christophle, *Traité des travaux publics*, t. II, N° 2474; Fabreguettes, *Traité des eaux*, t. I, p. 54; Bougault, *Législation nouvelle des chutes d'eau*, p. 174.

2. Christophle, *Traité des travaux publics*, t. II, N° 2474 et suiv.; Fabreguettes, *op. cit.*, t. I, p. 54 en note.

3. Il convient de ne pas confondre ces ordonnances, qui ont été enregistrées le 7 mai et le 5 août 1556 avec la grande ordonnance de Moulins qui a proclamé l'inaliénabilité du Domaine de la couronne.

Conseil d'Etat n'a jamais reconnu la qualité d'usines fondées en titre aux usines ayant fait l'objet, après l'ordonnance de Moulins, d'un contrat d'engagement ou de tout autre contrat d'aliénation, quelles qu'en aient été les conditions. Dans de très nombreux arrêts, la haute juridiction administrative a bien marqué qu'à ses yeux étaient seules fondées en titre les usines dont l'existence, avant la proclamation de l'inaliénabilité du Domaine de la couronne, était prouvée par des titres dignes de foi, et celles qui ont fait l'objet d'une vente nationale¹.

La Cour de cassation, au contraire, semble considérer comme fondées en titres les usines ayant fait l'objet d'un contrat d'engagement après 1566. Mais encore faut-il qu'il s'agisse d'un contrat d'engagement régulier, c'est-à-dire ayant été consenti dans les conditions strictement prévues par l'ordonnance de Moulins. Telle est, du moins, la solution qui se dégage d'un arrêt de la Cour de cassation du 20 juin 1922².

Il convient, du reste, de signaler que le rapporteur de la loi du 16 octobre 1919 au Sénat s'était déjà prononcé en ce sens³.

1. C.E., 14 janvier 1839, Paris-Martin, S., 1839.II.219 ; C.E., 16 mai 1842, Baraignes, S., 1842.II.286 ; C.E., 13 février 1846, Vve Poulet ; C.E., 30 mars 1846, de Boisset ; C.E., 5 juin 1846, Duc de Montebello, *Lebon*, p. 329 ; C.E., 3 décembre 1846, Peyrouse ; C.E., 28 mai 1852, dame Ramière, *Lebon*, p. 329 ; C.E., 6 décembre 1876, Pommier, *Lebon*, p. 867 ;

2. D.P., 1926.I.176, Combier.

3. Cf. Rapport de M. Goy au Sénat, *J.O., Doc. Parl.*, Sénat annexe 428, p. 544. Issarte et Genissieu, *Les travaux et la jurisprudence du Comité consultatif des forces hydrauliques*, p. 69.

Paragraphe 2

Usines fondées en titre sur les rivières non navigables

Sur les rivières non navigables sont considérées comme fondées en titre les usines établies avant l'abolition de la féodalité et les usines ayant fait l'objet d'une vente nationale.

A. — *Usines autorisées ou établies avant l'abolition de la féodalité*

Sous l'ancien régime, les droits utiles de jouissance ou d'usage sur les rivières non navigables ni flottables appartenaient aux seigneurs féodaux¹, qui pouvaient les exercer par eux-mêmes ou les concéder à des tiers afin d'en tirer un revenu. Ces contrats portaient le nom d'albergements.

L'abolition de la féodalité n'a pas eu pour effet de faire tomber les droits consentis par les seigneurs; les usines concédées par eux à des tiers ont été considérées par la législation et la jurisprudence comme étant fondées en titre². Le Conseil d'Etat a du reste admis que devaient être considérées comme fondées en titre les usines qui,

1. Championnière, *De la propriété des eaux courantes*. — Cass. req., 21 juillet 1830, Buyer Michel et autres; Cass. civ., 17 juillet 1866, Grimaudias, D.P., 66.I.391.

2. C.E., 22 novembre 1851, C^{ie} du Canal de la Sambre et de l'Oise, S., 52.II.157; C.E., 29 novembre 1851, Rouyer, S., 1852.II.157; C.E., 18 juin 1852, Roussille, *Lebon*, p. 249; C.E., 1^{er} février 1855, deux espèces, S., 1855.II.445; C.E., 7 août 1874, Acot, *Lebon*, p. 820; C.E., 28 avril 1891, Camboulas, S., 1895.I.501; C.E., 21 février 1893, Préfet de la Somme, S., 1894.I.74; Cass. req., 23 mars 1931, Gervais, D.H., 1931, p. 260. — Cf. *Bulletin de la Chambre syndicale des forces hydrauliques*, juillet 1931, communication du Comité du contentieux, N° 668.

sans présenter de titres authentiques d'autorisation, justifiaient d'une existence de fait incontestée antérieure à l'abolition du régime féodal (4 août 1789) et plus spécialement à la loi du 20 août 1790 qui plaçait les petits cours d'eau sous l'autorité réglementaire¹. Il n'est même pas nécessaire, selon lui, que l'établissement ait eu sous l'empire de l'ancien droit une existence assez prolongée pour fonder la prescription.

Les anciens seigneurs au lieu de conférer des autorisations sur les rivières non navigables qui leur appartenaient pouvaient exercer eux-mêmes leurs droits d'usage et établir des usines ou moulins. Sont considérées comme fondées en titre, parce qu'elles sont assimilables aux usines créées par des tiers en vertu d'une concession féodale, les usines créées par les seigneurs et aliénées par eux avant l'abolition de la féodalité; d'après certains auteurs² la même qualité doit être également reconnue aux établissements qui étaient dans les mains des seigneurs après l'abolition de la féodalité. Il n'y aurait donc pas de distinction à faire entre les cas où les seigneurs ont concédé le droit d'usage et celui où ils en ont directement profité.

Le Conseil d'Etat a du reste écarté toute distinction de cette nature, mais les tribunaux de l'ordre judiciaire ont émis à cet égard de sérieuses réserves³.

1. C.E., 29 juillet 1846, Monard; C.E., 18 juin 1852, Roussille; C.E., 30 juillet 1862, Vital, *Lebon*, p. 608; C.E., 7 avril 1865, Usiniers de l'Oise; C.E., 22 avril 1865, C^{ie} P.L.M.; C.E., 26 décembre 1868, Henry; C.E., 1^{er} décembre 1893, D., 1894.III.88; C.E., 6 juillet 1928, Ollagnier, D.H., 1928, p. 579.

2. Picart, *op. cit.*, t. I, p. 398; Demolombe, *Traité des servitudes*, t. I, N° 159; Daviel, *op. cit.*, t. II, N° 604; Fabreguettes, *op. cit.*, t. II, p. 667 en note.

3. Cour cass. civ., 21 juillet 1834, Lombard de Quinteux; Cour cass. req., 7 mai 1838, Migeon; Cour de Bourges, 18 juillet 1928; Cf. *Bulletin de la Chambre syndicale des forces hydrauliques*, juillet 1931, N° 668.

Dans les pays annexés à la France après 1790 (Avignon et Comtat Venaissin 1791, Principauté de Montbéliard 1796, Savoie et Comté de Nice 1860), c'est au droit local qu'il convient de se reporter pour apprécier si un établissement est fondé en titre.

Enfin, il y a lieu de considérer comme fondées en titre les usines établies sur des cours d'eau devenus navigables et classés cours d'eau navigables après la Révolution, si ces usines justifient de leur existence avant 1790 alors que le cours d'eau n'était pas navigable¹.

Sur les cours d'eau dépendant autrefois du domaine public et déclassés depuis, sont fondées en titre si le déclassement a été réalisé avant la Révolution, les usines qui justifient de leur existence avant 1566 et celles qui ont été établies entre la date du déclassement et 1790 ; si, au contraire, le déclassement a été opéré après 1790, seuls sont fondés en titre les établissements créés avant l'édit de Moulins.

B. — Usines vendues au profit de la nation sous la Révolution française

La jurisprudence² n'a jamais hésité à reconnaître qu'étaient fondées en titre les usines aliénées au profit de

1. C.E., 15 juin 1883, Deflandre, *Lebon*, p. 570, S., 1883.III.33 ; C.E., 9 mars 1928, Suderies, *Lebon*, p. 342.

2. C.E., 15 mars 1844, Glais-Bizoin, *Lebon*, p. 149 ; C.E., 11 juillet 1844, Boulogne, S., 1844.II.508 ; C.E., 25 juin 1845, Comte de Lamoth, *Lebon*, p. 362 ; C.E., 11 juillet 1845, Pruvost, *Lebon*, p. 385 ; C.E., 24 juillet 1845, Devienne, *Lebon*, p. 397 ; C.E., 22 novembre 1851, C^{ie} du Canal de la Sambre à l'Oise, *Lebon*, p. 397 ; C.E., 15 juin 1852, Roussille ; C.E., 30 juillet 1862, Vital ; C.E., 7 avril 1865, Usiniers de l'Oise ; C.E., 15 novembre 1889, ministre des Travaux publics, *Lebon*, p. 1046 ; C.E., 23 mars 1900, Martin contre ville de Noyon, *Lebon*, p. 241 ; C.E., 23 décembre 1904, Rieffel, *Lebon*, p. 883 ; C.E., 26 décembre 1917, Vinciennes, *Lebon*, p. 862 ; C.E., 10 février 1932, Repaire, *Lebon*, p. 155.

la nation à la suite de la mainmise de l'Etat sur les biens ecclésiastiques, les biens des émigrés, ceux des hospices et l'actif des fabriques. En réalité, ce titre fait presque toujours double emploi avec un autre puisque le seul fait de l'existence antérieure à 1790 est par lui-même suffisant, il n'a de valeur propre que pour les usines qui auraient pu être édifiées dans la courte période qui s'étend entre le 20 août 1790 et la date de la confiscation par l'Etat des biens nationaux. Mais, au point de vue de la facilité de la preuve, il pourra toujours y avoir intérêt à invoquer la vente nationale plutôt que le titre antérieur.

*
* *
*

Tels sont les divers établissements qui, tant sur les cours d'eau navigables que sur les cours d'eau non navigables peuvent être considérés comme fondés en titre.

Depuis la Révolution, les différentes lois sur le régime des eaux qui se sont succédées ont toujours prévu pour ces usines un régime de faveur. En effet, on a toujours considéré que les titres en vertu desquels ces usines avaient été établies (aliénation effective ou présumée du domaine public avant l'édit de Moulins de 1566 en ce qui concerne les cours d'eau navigables, albergements seigneuriaux sur les cours d'eau non navigables, vente nationale sur les deux catégories de cours d'eau) comportaient une aliénation valable et définitive de la force motrice et qu'ils conféraient à leur titulaire un droit plus étendu, plus fort que le droit commun et analogue à la propriété.

Sous le régime antérieur à la loi du 16 octobre 1919, les usines fondées en titre sur les rivières navigables échappaient à la règle de la précarité qui caractérisait

le régime des usines ordinaires sur ces cours d'eau. D'après l'article 48 de la loi du 16 septembre 1807, les usines ayant l'existence légale pouvaient seules être indemnisées en cas de suppression ou de diminution de leur force motrice résultant de l'exécution de travaux publics ; d'autre part, l'article 45 de la loi du 8 avril 1898 prévoyait qu'en cas de modification ou de suppression d'usines situées sur les cours d'eau navigables une indemnité n'était due que si les établissements modifiés ou supprimés étaient dotés de l'existence légale.

Sur les cours d'eau non navigables, les usines fondées en titre étaient dispensées de l'autorisation que les riverains ordinaires devaient obtenir avant d'établir leurs ouvrages (art. 12 de la loi de 1898). Les usines fondées en titre et les usines ordinaires munies de l'autorisation de police nécessaire avaient du reste le même régime vis-à-vis de l'Administration, leur condition était semblable à celle des usines fondées en titre sur les cours d'eau navigables, elles échappaient également à la règle de la précarité, l'article 48 de la loi du 16 septembre 1807 leur était applicable, et aux termes de l'article 14 de la loi du 8 avril 1898 elles ne pouvaient être supprimées ou modifiées que moyennant indemnité sauf dans les trois hypothèses nettement spécifiées : intérêt de la salubrité, précautions contre les inondations, réglementation générale du cours d'eau. Ce régime exclusif de précarité s'expliquait par le fait que le droit à la force motrice, qu'il soit émané d'albergements seigneuriaux ou de vente nationale, ou dérivé des articles 644 et 645 du Code civil, appartenait en propre à l'usinier au lieu d'être simplement concédé par l'Administration.

Comme toutes les lois relatives au régime des eaux, la

loi du 16 octobre 1919 a respecté les usines fondées en titre qu'elles soient établies sur les cours d'eau navigables ou sur les cours d'eau non navigables. Elle a, dans son article 29, décidé que la situation antérieure des usines fondées en titre était maintenue et que ses dispositions générales ne les concernaient pas. Telle est du moins la portée que nous accordons à l'article 29 de la loi de 1919. Nous verrons du reste, dans le chapitre suivant, que les considérations qui ont inspiré le législateur de 1919 sont celles qui ont toujours justifié l'application d'un régime de faveur aux usines fondées en titre.

CHAPITRE II

L'ARTICLE 29 DE LA LOI DU 16 OCTOBRE 1919. SA PORTÉE VÉRITABLE

L'article 29 de la loi du 16 octobre 1919 tel qu'il a été promulgué et publié au *Journal officiel* est ainsi rédigé : « Les usines ayant une existence légale, ainsi que celles qui font partie intégrante d'entreprises déclarées d'utilité publique et pour lesquelles un règlement spécial sera arrêté par décret rendu en Conseil d'Etat, ne sont *pas soumises aux dispositions des Titres I et V de la présente loi*. Toutefois, elles supportent la taxe dont le taux et le mode de recouvrement sont réglés par les articles 8 et 22. Les usines qui font partie intégrante d'entreprises déclarées d'utilité publique pourront bénéficier des dispositions des articles 4 et 6 ».

Si l'on s'en tient à la rédaction officielle, les usines fondées en titre seraient donc exclues de l'application des *Titres I et V* de la loi de 1919. Mais, à notre avis, le texte de l'article 29 contient une évidente erreur d'impression. Ce n'est pas seulement aux Titres I et V de la loi de 1919 qu'échappent les usines fondées en titre, mais bien aux Titres I à V de cette loi.

Après avoir démontré que l'article 29 est entaché d'une

erreur matérielle grossière, nous préciserons la véritable portée de cet article et nous justifierons l'application aux usines fondées en titre du régime de faveur qu'il prévoit.

Paragraphe 1

L'article 29 de la loi du 16 octobre 1919 est entaché d'une erreur matérielle

Dès 1921, M. Bougault relevait cette erreur en écrivant dans son ouvrage sur *la législation nouvelle des chutes d'eau* : « Nous devons remarquer que l'article 29 de la loi de 1919 contient une évidente faute d'impression, ce qui ne doit étonner personne dans la lecture de ladite loi, dont le texte a été imprimé au *Journal officiel* sans même avoir été relu. Cette faute contenue dans l'article 29 est indiscutable et consiste dans l'erreur suivante, le *Journal officiel* contient « les usines ayant une existence légale ne sont pas soumises aux dispositions des *Titres I et V*, or il faut lire, sous peine de se heurter à un texte absolument inintelligible « les usines ayant une existence légale ne sont pas soumises aux dispositions des *Titres I à V* »¹.

A. — Considérations

qui conduisent à reconnaître cette erreur

Plusieurs considérations conduisent à remplacer les mots *Titres I et V* par les mots *Titres I à V*. L'interprétation littérale de l'article 29 rend le contexte de l'article

1. *La législation nouvelle des chutes d'eau*, p. 170.

inintelligible ; elle conduit, d'autre part, à des solutions illogiques ; elle est enfin en contradiction avec les intentions du législateur telles qu'elles résultent des travaux préparatoires de la loi.

1. Le texte de l'article 29 est inintelligible et contradictoire si l'on n'opère pas la rectification matérielle susvisée.

En effet, après avoir déclaré qu'en principe les usines ayant une existence légale, ainsi que celles qui font partie intégrante d'entreprises déclarées d'utilité publique, ne sont pas soumises aux Titres I et V de la loi de 1919, l'article 29 ajoute : « Toutefois, elles supportent la taxe dont le taux et le mode de recouvrement sont réglés par les articles 8 et 22 ». Il semble que l'expression « toutefois » doive annoncer une exception au principe posé, mais en réalité il n'en est rien si l'on s'en tient à l'interprétation littérale de l'article 29 ; en effet, d'après cette interprétation, l'article 8 inclus dans le Titre II est applicable *de plano* aux usines fondées en titre. Le mot *toutefois* ne s'explique donc que si l'article 8, et par conséquent le Titre II sont inapplicables à ces usines et pour qu'ils le soient, il faut lire « Titre I à V » et non « Titre I et V ».

Un argument du même ordre est fourni par la rédaction du deuxième alinéa de l'article 29. Cet alinéa prévoit que : « les usines qui font partie intégrante d'entreprises d'utilité publique pourront bénéficier des dispositions des articles 4 et 6 ». Or, les articles 4 et 6 sont compris dans le Titre II qui, d'après l'interprétation littérale de l'article 29, est applicable aux usines faisant partie d'entreprises déclarées d'utilité publique. Par conséquent, le

dernier alinéa de l'article 29 suppose, pour être intelligible, et devenir autre chose qu'une redondance inutile, l'inapplicabilité du Titre II. Il justifie, autrement dit, la thèse de l'erreur matérielle.

2. L'interprétation littérale de l'article 29 aboutit, en second lieu, à des solutions illogiques ; elle conduit, en effet, à appliquer aux usines fondées en titre des dispositions où elles n'ont manifestement que faire. Les Titres II, III, IV de la loi du 16 octobre 1919, intitulés : entreprises concédées, entreprises autorisées, entreprises antérieurement autorisées ou concédées qui, d'après cette interprétation littérale, seraient applicables aux usines fondées en titres, supposent tous en effet, et dans la majorité de leurs articles, qu'ils ont affaire à des concessions ou à des entreprises placées sous le régime de l'autorisation.

3. Enfin, le texte officiel de l'article 29 est en contradiction formelle avec l'intention du législateur.

L'étude approfondie des travaux préparatoires de la loi du 16 octobre 1919 à laquelle nous nous sommes livré ne laisse subsister absolument aucun doute sur ces intentions qui étaient d'exclure les usines douées de l'existence légale des Titres I à V de la loi.

L'article 27 du projet de loi Ribot¹, déposé sur le bureau de la Chambre le 24 juillet 1919 était ainsi rédigé : « Les usines ayant une existence légale ainsi que celles qui font partie intégrante d'usines déclarées d'utilité publique et pour lesquelles un règlement spécial sera arrêté par décret rendu au Conseil d'Etat ne sont pas soumises aux Titres I à V de la présente loi ... ». Dans

1. *J.O., Doc. Parl.*, Chambre des députés, octobre 1917, p. 1920.

l'examen des articles figurant à l'exposé des motifs du projet, il était en outre précisé que : « l'article 27 met en dehors des dispositions des Titres I à V de la présente loi les usines ayant une existence légale ».

Le projet de loi Ribot soumis pour étude à la Commission extra-parlementaire des Forces hydrauliques fut modifié par cette commission.

M. Perrier, rapporteur de la loi du 16 octobre 1919 à la Chambre des Députés, donne, dans son rapport¹ un tableau sur deux colonnes du texte primitif du projet Ribot et du texte remanié par la Commission extra-parlementaire des Forces hydrauliques. L'examen de ce tableau montre que l'article 27 du projet est devenu, après examen par la Commission, article 29, et que cet article 29 reproduit exactement les termes de l'article 27 à cela près que la conjonction *et* des Titres I et V a été remplacée par la préposition *à*. Cette substitution a certainement fait l'objet d'une erreur matérielle, d'une coquille typographique, au moment de l'impression du rapport de M. Perrier ; en effet, M. Léon Perrier, aussi bien que M. Goy, rapporteur de cette loi au Sénat ont continué à affirmer dans leur rapport que l'article 29 (ancien art. 27 du projet Ribot) excluait les usines fondées en titre des Titres I à V de la loi de 1919. « L'article 29 déclareraient les deux rapporteurs, dans les commentaires du projet de loi définitif, met en dehors des dispositions des Titres I à V de la loi les usines ayant une existence légale... »².

Bien plus, M. Goy ayant pris la parole au cours de la

1. *J.O., Doc. Parl.*, Chambre des députés, 1919, annexe 5561, p. 188.

2. *J.O., Doc. Parl.*, Chambre des députés, 1919, annexe 5561, p. 188 ;
J.O., Doc. Parl., Sénat, annexe 428, p. 544.

discussion du Titre IV du projet devant le Sénat commenta son rapport en ces termes absolument formels¹ : « Le Titre IV, déclara l'honorable rapporteur, vise les entreprises antérieurement autorisées ou concédées, son importance est très grande puisqu'il fixe le statut des établissements qui existent à l'heure actuelle. Il en existe d'abord un certain nombre *qui ne sont pas visées par la loi et qui sont en dehors de son application*. Ce sont, en premier lieu, les entreprises qui ont un statut, qui ont une existence légale et qui tiennent leur titre soit d'une aliénation du Domaine de la couronne antérieure à l'édit de Moulins, soit de concessions seigneuriales, soit de la vente d'un bien national ».

De telles paroles n'auraient certainement pas été prononcées si la substitution de la conjonction *et* à la préposition *à* avait été volontairement opérée par la Commission extra-parlementaire ; les rapporteurs auraient, au contraire, attiré l'attention sur cette substitution, et auraient donné les raisons de la modification du projet primitif sur ce point. En définitive, c'est le texte de l'article 29 tel qu'il figurait dans le tableau contenu dans le rapport de M. Perrier, qui a été voté sans discussion à la Chambre des Députés et au Sénat, puis promulgué et enfin publié au *Journal officiel*.

L'article 29 de la loi du 16 octobre 1919 est donc entaché d'une erreur matérielle certaine qui le met en contradiction formelle avec les intentions manifestes du législateur. Cette erreur n'est du reste pas la seule que contienne la loi de 1919. En tête de son ouvrage sur la *Législation nouvelle des chutes d'eau*, M. Bougeault signale

1. *J.O., Déb. Parl.*, Sénat, 1919, p. 1537.

un certain nombre d'autres erreurs : l'article 7, par exemple, dans son avant-dernier paragraphe renvoie aux paragraphes *d*, *e*, *f*, et *g* du 7^o de l'article 10, alors qu'il eût fallu renvoyer au 8^o de cet article ; c'est ainsi encore que l'article 10, 7^o renvoie dans son deuxième alinéa à « l'ensemble du présent paragraphe 6^o » au lieu de renvoyer à « l'ensemble du paragraphe 6^o et du présent paragraphe ».

Dans la discussion de la loi au Sénat, M. Goy reconnaissait en ces termes la présence d'erreurs dans le projet définitif : « Il est évident, disait-il, qu'il y a des erreurs ; je n'ai rien voulu cacher de la situation, mais je le répète, s'il y a des imperfections, même des *erreurs matérielles* elles portent sur des points de détail qui ne touchent pas l'ensemble du projet et celui-ci reste viable »¹. Ces erreurs furent également dénoncées par l'honorable sénateur Guillaume Poulle qui terminait son intervention sur ces paroles : « Remarquez, Messieurs, qu'il y aura demain, par suite de l'application de ce texte (loi du 16 octobre 1919) des droits qui seront méconnus, des intérêts qui seront lésés ».

En définitive, la loi du 16 octobre 1919 a été votée tant à la Chambre des Députés qu'au Sénat avec les erreurs que contenait le projet définitif. Un projet rectificatif ayant pour but de préciser le sens de quelques unes de ces dispositions et de rectifier un certain nombre d'erreurs matérielles fut bien déposé sur le bureau du Sénat, mais il ne prévoyait aucune modification concernant l'article 29, et n'eut du reste aucune suite².

1. Séance du 16 octobre 1919, *Déb. Parl.*, Sénat, 1919, p. 1545.

2. *Doc. Parl.*, Sénat, 18 octobre 1919, Annexe 702.

B. — *Opinion des auteurs et de la jurisprudence*

Tous les commentateurs de la loi du 16 octobre 1919 sont d'accord sur l'existence d'une erreur matérielle dans l'article 29 et sur la nécessité de rectifier la rédaction de l'article pour la mettre en harmonie avec les travaux préparatoires de la loi. L'avis de M. Bougault, nous l'avons vu plus haut, est tout à fait formel. Les opinions de M. le Professeur Mestre, de M. L'Huillier et de M. Tortat, exprimées dans différents articles publiés par ces auteurs sur cette épineuse question ne le sont pas moins¹. Tous ces auteurs proposent de rectifier purement et simplement l'article 29 et de l'interpréter comme si la préposition à figurait au lieu et place de la conjonction *et* dans les mots *Titres I et V*.

Quant à la jurisprudence, elle a eu fort peu souvent l'occasion de se prononcer. Un arrêt de la Cour d'appel de Toulouse du 9 décembre 1935 semble néanmoins avoir rejeté l'interprétation littérale de l'article 29. Il s'agissait, en l'espèce, de savoir si l'on devait appliquer les dispositions de la loi du 16 octobre 1919 à un usinier fondé en titre dont l'établissement avait été privé d'une partie de sa force motrice par suite de travaux exécutés par un concessionnaire de chute d'eau. La Cour de Toulouse, dans un des attendus de son arrêt, a précisé que l'application des dispositions de l'article 6 ne pouvait être

1. Mestre, *Chronique* au D.H., 1930, p. 57 « Le régime juridique des usines fondées en titre ». — Article dans la *Revue générale de l'hydraulique*, janvier-février 1936, N° 7, p. 378, « Le régime juridique des usines fondées en titre »; Tortat, Article dans la *Revue générale de l'électricité* du 19 décembre 1936, t. XL, p. 805 « Les usines fondées en titre et la loi du 16 octobre 1919 »; L'Huillier, article dans la *Revue générale de l'électricité* du 9 janvier 1937, t. XLI, N° 2 « Sur deux décisions de jurisprudence relatives aux usines fondées en titre ».

envisagée « parce que les moulins fondés en titre sont exceptés par l'article 29 de l'application de l'article 6 »¹. Cette allégation postule l'inapplicabilité aux usines fondées en titre du Titre II de la loi de 1919 dans lequel se trouve l'article 6. Autrement dit, la Cour de Toulouse rejette l'interprétation littérale pour adopter l'interprétation suivant laquelle les usines fondées en titre sont soustraites aux dispositions des Titres I à V de la loi de 1919.

Nous pensons que l'interprétation de l'article 29, à laquelle se rallie toute la doctrine, peut légitimement être adoptée par le juge. Comme l'a très bien fait remarquer M. Geny dans son ouvrage *Méthode d'interprétation et source du droit privé positif* : « Il est permis à l'interprète de modifier le texte de la loi écrite quand des circonstances extérieures à la formule établissent que celle-ci a trahi véritablement la pensée législative »².

Il existe du reste des exemples fameux où les tribunaux se sont écartés de la lettre du texte officiel pour donner une interprétation plus conforme à l'intention des législateurs. Rappelons un exemple bien connu. L'article 4 de la loi du 28 pluviôse, an VIII dispose : « Le Conseil de préfecture prononcera ... sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dom-

1. Cour de Toulouse, 9 décembre 1935, Laffont et Verdier, rapporté dans le *Bulletin trimestriel de doctrine et de jurisprudence du syndicat professionnel des producteurs et distributeurs d'énergie électrique*, N° 225, septembre 1936.

2. F. Geny, *Méthode d'interprétation et source du droit privé positif*, 2^e édit., 1932, t. I, p. 299.

« Il est inadmissible, écrit encore M. Geny, que le législateur prétende lier l'interprète par des dispositions énigmatiques dont l'obscurité tient le plus souvent à ce que les auteurs de la loi n'ont pas su exactement ce qu'ils voulaient établir. En pareil cas, l'interprète recouvre sa liberté et si le législateur n'est plus suivi il n'a qu'à s'en prendre à lui-même ». F. Geny, *op. cit.*, t. I, p. 119, note 2.

mages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'Administration ». Le Conseil d'Etat a toujours interprété ce texte comme s'il était ainsi rédigé : « Le Conseil de préfecture prononcera ... sur les réclamations des particuliers qui se plaindront des torts et dommages procédant du fait de l'Administration ».

Rappelons également qu'un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 8 mars 1930 a admis que les juges du fonds avaient à bon droit rectifié l'erreur contenue dans l'article 78 du décret du 11 novembre 1917 sur la police des chemins de fer, article qui interdisait aux voyageurs de monter dans un train ou d'en descendre « lorsque ce train est complètement arrêté »¹. Fort de ces précédents, nous estimons que les tribunaux ne doivent pas se borner à appliquer servilement l'article 29 tel qu'il a été voté par le Parlement et publié au *Journal officiel*, mais que, au contraire, ils ont le devoir de respecter l'intention certaine du législateur en adoptant l'interprétation unanimement consacrée par la doctrine. C'est à cette interprétation que s'est très justement ralliée, comme nous venons de le voir, la Cour de Toulouse.

Par contre, un très récent arrêt de la Cour d'appel de Paris a formellement déclaré qu'il convenait de s'en tenir purement et simplement à l'interprétation littérale de l'article 29, sans chercher à attribuer à cet article une signification et une portée autre que celle qui résulte du texte officiel : « L'article 29, précise la Cour de Paris², spécifie seulement que les usines fondées en titre ou

1. Cour cass., D.P., 1930.I.101.- Exemple emprunté à M. L'Huillier qui le mentionne dans un article paru dans la *R.G.E.* du 9 janvier 1937, t. XLI, p. 62.

2. Cour d'appel de Paris, 9 juillet 1936, de Duras contre Compagnie de la Cure.

ayant une existence légale ne sont pas soumises aux Titres I et V de cette loi, mais non pas, comme on le soutient vainement et contre le texte même de la loi, aux Titres I à V *ce qui n'aurait aucun sens puisque c'est la loi entière qui ainsi serait visée et écartée*, et qu'il eût été parfaitement inutile de spécifier les textes non applicables ».

L'argument formulé par la Cour de Paris paraît, au premier abord, assez impressionnant. Mais l'étude du texte de la loi de 1919 et des travaux préparatoires de cette loi lui fait perdre toute sa valeur. La loi de 1919 ne comporte pas seulement 5 titres, comme la Cour de Paris semble le croire.

L'article 33, qui est relatif aux abrogations, a été publié au *Journal officiel* sous un titre spécial, Titre VII; par conséquent, le texte officiel de la loi de 1919 comporte un titre V et un titre VII, mais elle n'a pas de titre VI.

C'est le résultat d'une omission de pure forme. En effet, le projet du gouvernement comportait un Titre VI « Organisation administrative », groupant les articles 30, 31, 32. Ces articles subsistent mais, par suite de l'omission de la mention Titre VI « Organisation administrative » au cours des débats devant les Chambres ils se trouvent confondus avec le Titre V « Dispositions générales ». Il convient donc, pour rendre le texte de la loi intelligible, d'inscrire entre les articles 29 et 30 la mention Titre VI « Organisation administrative », mention qui a été omise au moment du vote de la loi de 1919.

Ainsi, les articles 30, 31 et 32, formant le Titre VI, sont applicables aux usines fondées en titre. Du reste, l'article 30 contient une disposition qui concerne expressément cette catégorie d'usines : « Le Ministre des Travaux

publics, est-il stipulé dans cet article, est chargé d'assurer l'exercice du contrôle de l'Etat sur les usines concédées ou autorisées, ainsi que sur celles ayant une existence légale ».

La conclusion qui se dégage de l'étude des travaux préparatoires de la loi du 16 octobre 1919 est que l'article 29 est entaché d'une erreur certaine et qu'il faut l'interpréter en définitive comme s'il excluait les usines fondées en titre des dispositions des Titres I à V et non des Titres I *et* V, étant entendu du reste que le Titre V englobe les articles 20 à 29 inclus.

Reste à savoir cependant s'il faut entendre Titres I à V comme signifiant Titres I à V *exclusivement*, ou Titres I à V *inclusivement*. M. L'Huillier, dans un article paru dans la *Revue générale de l'électricité*, s'est référé à cette dernière conception qui semble, au premier abord, la plus logique¹ ; cependant, elle a pour effet de soustraire les usines fondées en titre à certaines dispositions qu'il n'y a aucune raison de ne pas leur appliquer. Soustraites au Titre V, les usines fondées en titre seraient dispensées de payer l'indemnité de plus-value mise par l'article 20 à la charge des titulaires d'usines qui ont profité des améliorations du régime des cours d'eau résultant de l'exécution de travaux par les collectivités publiques ; elles pourraient, sans autorisation, exporter du courant électrique alors que des formalités très strictes sont prévues par l'article 27 pour les exportations à effectuer par les entreprises ordinaires. Elles ne pourraient enfin être englobées dans les ententes prévues par le 12^o de l'article 28. Il n'y a aucune raison de soustraire les usines à existence légale

1. L'Huillier, *Revue générale de l'électricité*, 9 janvier 1937, t. XLI, p. 61.

des dispositions générales du Titre V. A un autre point de vue le Titre V ne saurait être dit étranger aux usines fondées en titre, puisque l'article 29 qui les concerne figure précisément dans ce Titre V. Pour toutes ces raisons, nous serions enclin à penser qu'il faut entendre Titres I à V comme signifiant Titres I à V *exclusivement*, c'est-à-dire articles 1^{er} à 19 inclus. Quoiqu'il en soit, les difficultés que soulève l'interprétation de l'article 29 font apparaître la nécessité qu'il y a de faire voter par les Chambres un texte rectificatif qui, en substituant aux mots *Titres I et V* les mots *Titres I à V* ou mieux *Titres I à V exclusivement* ne laisserait place à aucune équivoque.

Paragraphe 2

Portée véritable de l'article 29.

Justification du régime de faveur qu'il prévoit

L'interprétation de l'article 29 de la loi du 16 octobre 1919, que nous avons dégagée et justifiée dans le paragraphe précédent, nous conduit à penser que les usines fondées en titre échappent aux obligations résultant des articles 1^{er} à 19 de la loi du 16 octobre 1919.

Les titulaires de telles usines contrairement aux titulaires d'usines autorisées avant 1919, n'auront jamais à solliciter ni autorisation du type nouveau ni concession, pour conserver le droit d'utiliser l'énergie hydraulique qui leur a été primitivement concédée par leur titre d'établissement¹. Ils ne sont pas soumis aux règles de

1. L'article 22 du décret du 30 juillet 1920 sur les formalités d'autorisation des chutes antérieures à 1919 et en situation irrégulière, s'exprime ainsi : « Dans le délai d'un an, à partir de la publication du présent décret,

l'économie mixte, ils n'ont pas à supporter la redevance proportionnelle à l'énergie ni à respecter les dispositions relatives aux réserves en force; toutes ces obligations prévues par la loi de 1919 à l'égard des entreprises ayant fait l'objet d'une concession leur sont absolument étrangères. De plus, tandis que les droits d'eau organisés par la loi du 16 octobre 1919, résultant de concessions ou d'autorisations sont temporaires, n'étant établis au maximum que pour 75 ans, les usines ayant une existence légale comportent, au contraire, en principe, un droit perpétuel.

Par contre, certaines dispositions de la loi du 16 octobre 1919 sont applicables aux usines fondées en titre. Comme les usines concédées, les usines fondées en titre doivent acquitter la taxe de statistique, elles sont, en outre, placées sous le haut contrôle du Ministre des Travaux publics, enfin, elles sont, tout au moins dans notre interprétation, soumises aux dispositions générales faisant l'objet du Titre V de la loi.

La première obligation qui incombe aux usines fondées en titre du fait de la loi de 1919 est d'acquitter la taxe de statistique. L'article 29 est formel : « Toutefois, dispose-t-il, elles (les usines ayant une existence légale) supportent la taxe dont le taux et le mode de recouvrement sont réglés par les articles 8 et 22 ». Cette taxe, dont le taux est uniformément fixé à 0 fr. 05 par Kw. de puissance normale, a du reste un caractère tout différent de celui de la redevance proportionnelle due par les seules usines ayant fait l'objet d'une concession¹; son but essentiel

les propriétaires d'usines existantes *non fondées en titres* et qui n'ont pas été autorisées seront tenus de demander l'autorisation prévue par la loi du 16 octobre 1919 ».

1. Voir circulaire du 28 septembre 1926.- Paul Garnier, *Le cahier des charges des concessions de chutes d'eau*, thèse, Paris, 1931, p. 251.

n'est pas de créer des ressources au Trésor, mais de permettre de dresser et de tenir constamment à jour l'inventaire des forces hydrauliques en France, c'est la raison pour laquelle elle frappe sans exception toutes les usines hydrauliques quels que soient les cours d'eau sur lesquels elles sont situées, leur puissance, la date de leur mise en exploitation ou leur régime administratif. Les usines en chômage et les usines complètement abandonnées l'acquittent comme les autres.

Les usines fondées en titre sont, d'autre part, placées par l'article 30 sous le haut contrôle du Ministre des Travaux publics : « Le Ministre des Travaux publics, précise l'article 30, est chargé en particulier d'assurer... la gestion des usines qui seraient exploitées directement par l'Etat, l'exercice du contrôle de l'Etat sur les usines concédées ou autorisées *ainsi que sur celles ayant une existence légale ...* ». Le Ministre des Travaux publics est du reste assisté dans sa tâche par le Comité consultatif des Forces hydrauliques institué par l'article 31 de la loi de 1919.

Enfin, si comme nous le pensons il faut entendre *Titres I à V* comme signifiant *Titres I à V exclusivement*, les établissements dotés de l'existence légale sont soumis aux dispositions générales du Titre V étant bien entendu que le Titre V ne comprend que les articles 20 à 29 inclus. Les titulaires de ces établissements doivent donc, comme les usiniers ordinaires, payer l'indemnité de plus-value au cas où ils auraient profité directement des améliorations du régime des cours d'eau résultant de l'exécution de travaux entrepris par les collectivités publiques¹,

1. Sous le régime antérieur à la loi du 16 octobre 1919 le Conseil d'Etat déclarait applicable aux usines fondées en titre l'article 34 de la loi du

ils sont soumis, en ce qui concerne les exportations de courant aux dispositions de l'article 27. Enfin, ils peuvent être tenus de participer aux ententes prévues par le 12^o de l'article 28.

Telles sont les seules obligations qui incombent aux usines fondées en titre du fait de la loi du 16 octobre 1919. Ces usines bénéficient donc bien d'un régime spécial. Elles échappent aux articles 1^{er} à 19 de la loi de 1919 et aux sujétions établies par ces dispositions ; en contre-partie, elles ne peuvent bénéficier des facilités qui sont accordées aux concessionnaires. *En définitive, elles demeurent à perpétuité dans l'état juridique qui était le leur avant 1919* et dont la source principale est la loi du 8 avril 1898.

Les considérations qui ont amené le législateur à prévoir l'application aux usines fondées en titre du régime de faveur institué par l'article 29 de la loi du 16 octobre 1919 sont les suivantes :

En ce qui concerne les usines ayant fait l'objet de ventes nationales le législateur a pensé que l'Etat vendeur était obligé à la garantie de la force motrice au même titre que des autres éléments de la vente. Les installations ayant été vendues avec la force motrice correspondante, l'Etat ne pouvait reprendre l'énergie ainsi aliénée pour la faire tomber dans son domaine, et en conférer ensuite le droit d'utilisation par un acte de puissance publique conformément à la loi du 16 octobre 1919. C'est l'application pure et simple des articles

16 septembre 1807 permettant au cas où le gouvernement juge nécessaires des travaux d'entretien ou de réparation de « levées, barrages, pertuis, écluses auxquels les propriétaires de moulins ou d'usines seraient intéressés » de fixer par décret la part contributive de l'Etat et de l'intéressé dans les dépenses. — C.E., 14 décembre 1894, Roussier, S., 1896.III.157. Cf. également, C.E., 10 février 1928, Pechdo, S., 1929.III.113.

1625 et 1626 du Code civil aux termes desquels le vendeur est obligé de droit et sans stipulation précise à garantir l'acquéreur de l'éviction qu'il souffre dans la totalité ou partie de l'objet vendu.

En ce qui concerne les usines antérieures à l'ordonnance de Moulins, sur les rivières navigables, les usines ayant fait l'objet de contrats d'engagement réguliers et les usines comprises dans les dotations ou fondations faites au profit des églises et établissements ecclésiastiques avant 1683, elles ont été établies ou sont présumées avoir été valablement établies en vertu de titres réguliers, d'actes de concession qui ne constituaient pas seulement de simples permissions révocables, mais consacraient, en faveur du titulaire, des aliénations définitives du domaine public. Le législateur actuel a, dans l'article 29 de la loi de 1919, confirmé le maintien des engagements valables pris par la royauté, engagements dont le respect avait été expressément proclamé par l'ordonnance de Moulins et par certains textes émanés du pouvoir royal (ordonnance d'avril 1668 et d'août 1669, édit de décembre 1693, arrêt du Conseil du 24 juin 1777), ou des Gouvernements qui se sont succédé depuis la Révolution (loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790, loi du 16 septembre 1807, art. 48 ; loi du 8 avril 1898).

Quant aux usines antérieures à l'abolition de la féodalité sur les rivières non navigables, elles ont fait l'objet ou sont présumées avoir fait l'objet de contrats d'albergement, contrats qui comportaient également, aux termes des règles de droit alors en vigueur, aliénation définitive aux mains du titulaire. L'Etat étant obligé de respecter les aliénations valables, ces usines n'ont pas été atteintes par les règles des articles 644 et 645 du

Code civil. Elles ne le sont pas davantage par la loi du 16 octobre 1919.

Telles sont les raisons pour lesquelles la loi du 16 octobre 1919 a décidé, dans son article 29, que les usines fondées en titre ne seraient pas soumises à ses dispositions, mais conserveraient leur statut antérieur. Le bénéfice du statut antérieur n'est du reste réservé aux usines fondées en titre que dans la limite de leur consistance légale.

Il convient maintenant d'insister sur cette idée et d'en dégager les importantes conséquences.

CHAPITRE III

LA CONSISTANCE LÉGALE DES USINES FONDÉES EN TITRE

Nous venons de voir que les usines fondées en titre étaient soustraites à l'application des Titres I à V de la loi du 16 octobre 1919 et bénéficiaient ainsi d'un régime de faveur. En réalité, ce régime spécial peut ne pas s'appliquer à la totalité de la puissance que les titulaires d'usines fondées en titre mettaient en œuvre avant la loi du 16 octobre 1919; d'autre part, les détenteurs d'usines fondées en titre qui, actuellement et depuis la promulgation de la loi du 16 octobre 1919, désirent augmenter la puissance de leur installation, doivent, en règle générale et sauf les exceptions que nous aurons l'occasion de signaler, se soumettre pour réaliser cette augmentation aux dispositions de la loi nouvelle et exploiter la puissance supplémentaire ainsi aménagée dans le cadre de cette loi.

Paragraphe 1
La consistance légale,
limite d'application du régime de faveur

Le régime de faveur institué pour les usines fondées en titre par l'article 29 de la loi du 16 octobre 1919 ne concerne que la puissance brute maxima correspondant à la hauteur de chute et au débit maximum définis pour chaque usine par ses titres ou résultant, à défaut de titres, des faits de possession sur lesquels est fondée la légalité de son existence. Cette puissance brute maxima constitue la consistance légale de l'usine fondée en titre.

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, que les usines fondées en titre étaient soustraites aux obligations imposées par la loi du 16 octobre 1919; en réalité ce n'est que dans la mesure de leur consistance légale qu'elles échappent à ces obligations. Le régime de faveur ne concerne pas la puissance supplémentaire excédant la puissance primitivement concédée à l'usiner.

Pour délimiter le champ d'application du régime de faveur, il est important de déterminer la consistance légale des usines fondées en titre; cette détermination est, du reste, fort délicate.

S'il existe un titre : une concession antérieure à l'édit de Moulins, une autorisation seigneuriale ou un acte de vente national, il se peut qu'il indique explicitement la quantité de force motrice qui est accordée à l'usiner. Mais les anciens titres comportent souvent des mesures de force très incertaines; on ne peut alors déter-

miner la consistance légale que d'une manière indirecte en calculant la force hydraulique nécessaire pour actionner les divers éléments, meules, rouets, martinets indiqués dans le titre¹. Des experts sont le plus souvent nécessaires pour faire cette détermination en tenant compte du rendement des moteurs anciens et des circonstances de fait. Cependant, le titre peut ne renfermer aucune indication sur la force motrice accordée à l'usinier, ni sur l'outillage de l'usine et ne donner des indications que sur la nature de l'usine et sur son emplacement. Dans ce cas on doit remonter dans le passé pour trouver les titres des auteurs des intéressés², se reporter aux actes de mutation, consulter le rôle des contributions, examiner les lieux, bref tirer toutes indications utiles concernant la consistance légale des circonstances de fait. Quand il n'existe pas de titres, quand les droits de l'usinier résultent de faits de possession antérieurs à 1566 pour un établissement situé sur un cours d'eau navigable, ou à 1790 pour un établissement situé sur un cours d'eau non navigable, c'est également des circonstances de fait qu'on doit déduire la consistance légale : c'est l'état de chose ancien qui fixe les droits de l'usinier.

L'évaluation de la consistance légale d'une usine fondée en titre s'est révélée si complexe que la jurisprudence a décidé qu'en principe la consistance légale d'une usine devait être présumée conforme à sa consistance effective actuelle s'il n'était allégué par l'Administration aucun fait précis duquel on puisse inférer que la

1. C.E., 17 mai 1844, Moulin des Albarèdes, *Lebon*, p. 278 ; C.E., 26 décembre 1917, Vincienne, *Lebon*, p. 862 ;

2. C.E., 2 mars 1932, Société Glace et Oxygène d'Amiens. Cf. également C.E., 15 novembre 1889, ministre des Travaux publics, *Lebon*, p. 1046 ; C.E., 23 décembre 1904, Rieffel, *Lebon*, p. 883.

force motrice a été augmentée depuis la date à laquelle l'usine a acquis son existence légale¹.

Cette présomption est d'ailleurs une présomption *juris tantum* qui peut toujours être combattue par la preuve contraire.

La consistance légale déterminée d'après ces règles constitue la limite d'application du régime de faveur prévu, pour les usines fondées en titre, par la loi du 16 octobre 1919.

De ce principe résulte cette première conséquence : la puissance supplémentaire, non fondée en titre et excédant la consistance légale que les titulaires d'usines fondées en titre ont pu être autorisés à aménager avant la promulgation de la loi du 16 octobre 1919, ou dont ils ont usé sans autorisation avant la même date, est régie par les dispositions de cette loi.

La puissance supplémentaire, quand elle a fait l'objet d'une autorisation ou d'une concession, est donc exploitée sous le régime transitoire des articles 18 et 19 de la loi de 1919. Elle reste soumise temporairement, pendant 75 ans à dater de la promulgation de la loi du 16 octobre 1919, au régime ancien ; à l'expiration de ce délai, la puissance brute supplémentaire, suivant qu'elle est concessible ou non aux termes de l'article 2 de la loi de 1919, doit faire l'objet d'une autorisation ou d'une concession dans les conditions prévues par les dispositions de cette loi. Cependant si elle est inférieure à 150 Kw. elle bénéficie, sans limitation de durée, du régime ancien.

1. Béquet, *Répertoire de droit administratif*, usines hydrauliques, N° 292. Picard, *Traité des eaux*, t. III, p. 398.- C.E., 20 mai 1881, Chalot, S., 1882.III.86 ; C.E., 30 mai 1884, Lequesne, S., 1886.III.19 ; C.E., 22 juillet 1887, Consorts Piette, *Lebon*, p. 601 ; C.E., 20 novembre 1903, Consorts Couten, *Lebon* p. 705, S., 1906.III.40.

Quant aux usiniers fondés en titre qui, antérieurement au 16 octobre 1919, avaient sans autorisation mis en œuvre un supplément de puissance excédant la consistance légale de leur établissement, ils devaient, conformément aux dispositions d'un règlement d'administration publique du 30 juillet 1920 régulariser leur situation dans le délai d'un an, à compter de la promulgation de la loi de 1919, en se conformant aux dispositions prévues par cette loi pour les chutes nouvelles.

La seconde conséquence du principe qui a été dégagé plus haut est que tout usinier qui, depuis la promulgation de la loi de 1919, désire augmenter la puissance brute de son établissement correspondant à la consistance légale ne peut le faire qu'en respectant les dispositions de la nouvelle loi ; la puissance supplémentaire ainsi aménagée en excédent de la consistance légale est entièrement soumise au nouveau régime.

Paragraphe 2

Augmentation de la consistance légale des usines fondées en titre

L'augmentation de la consistance légale d'une usine fondée en titre obtenue en modifiant la hauteur de chute ou le débit maximum résultant pour cette usine des énonciations de ses titres ne peut être réalisée que dans le cadre de la loi de 1919 ; tout au moins le changement de régime doit être obligatoirement réalisé si l'accroissement de puissance est important vis-à-vis de la consistance légale¹.

1. Avis N° 324, séance N° 6, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 8 mai 1924 ; Avis 325, même date.

Par contre, si l'accroissement de puissance n'est pas trop considérable, la puissance supplémentaire peut être aménagée librement et l'usine entière demeure sous son régime ancien. Le Comité consultatif des Forces hydrauliques a fait observer à ce sujet qu'il n'était pas souhaitable de multiplier les formalités administratives pour des entreprises d'importance minime¹.

Par conséquent, le titulaire d'une usine fondée en titre ne pourrait accroître la puissance brute mise en œuvre dans son établissement, sans avoir à respecter les dispositions de la loi de 1919, que s'il apportait la preuve que cette puissance est inférieure à celle qui correspond à la consistance légale et à laquelle ses titres lui donnent droit. A défaut de cette preuve, l'Administration s'opposerait à ce que l'accroissement de puissance projeté soit réalisé librement et poursuivrait l'assujettissement de l'usinier aux dispositions de la loi de 1919. Elle pourrait même supprimer sans indemnité les ouvrages et installations irrégulièrement établis².

Cependant l'usinier fondé en titre peut toujours améliorer l'utilisation de la force motrice dont il dispose sans modifier le débit de l'eau dérivée ni la hauteur de chute³. Cette hypothèse correspond à l'augmentation de la puissance utile. La puissance supplémentaire obtenue en transformant les ouvrages intérieurs de l'usine n'a pas à faire l'objet d'une autorisation ou d'une concession dans

1. Avis 346, séance 8, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 10 juillet 1924. Avis 705, séance 3, section permanente, 26 mars 1931.

2. C.E., 15 novembre 1889, *Lebon*, p. 1046 ; C.E., 24 janvier 1919, *Lelièvre, Lebon*, p. 72.- Avis N° 884, séance N° 6, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 11 octobre 1934.

3. Avis N° 346 de la section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 10 juillet 1924. — Avis N° 448 de la section permanente, 25 mars 1926.

les conditions prévues par la loi de 1919¹ ; elle est maintenue sous le régime ancien de l'usine fondée en titre, car elle n'excède pas la consistance légale correspondant à la hauteur de chute et au débit maximum de l'établissement. La solution est, du reste, la même quand l'augmentation de la puissance utile est obtenue par des changements aux ouvrages extérieurs². Ces solutions, permettant aux usiniers fondés en titre d'employer au mieux la force motrice brute à laquelle ils ont droit, sont conformes à la bonne utilisation des forces naturelles et au développement du progrès industriel.

A cet égard, les usines fondées en titre sur les rivières non navigables sont donc dans une situation moins favorable que les usines qui, sur ces mêmes cours d'eau, tiennent leurs droits des articles 644 et 645 du Code civil et sont régies, vis-à-vis de l'Administration, par la loi du 8 avril 1898. Les titulaires de ces dernières usines peuvent, pendant 75 ans à dater de la promulgation de la loi du 16 octobre 1919, modifier leurs aménagements intérieurs ou extérieurs, *quelle que soit l'augmentation de puissance brute qui en résulte*, sous l'expresse réserve de respecter le règlement d'eau, de ne pas compromettre la sécurité et la salubrité publiques et de ne pas faire obstacle à l'octroi d'une concession nouvelle. Telle est du moins la portée qui semble devoir être attribuée à l'article 18 de la loi de 1919 et qui lui a été attribuée par le rapporteur de cette loi au Sénat, quand il remarquait que l'article 18 faisait échapper les usines antérieure-

1. C.E., 22 novembre 1889, ministre des Travaux publics, S., 1892. III.11 ; Nadauld de Buffon, *op. cit.*, t. II, p. 219 ; A. Picart, *op. cit.*, t. III, p. 253.

2. C.E., 28 juillet 1866, Ulrich, D.P., 1868.III.27 avec les conclusions de M. Aucoc ; C.E., 7 janvier 1867, *Lebon*, p. 23 ; C.E., 19 juin 1885, D., 1887.III.10 ; Nadauld de Buffon, t. II, p. 219, *op. cit.*

rement installées sur les cours d'eau non navigables ni flottables aux conséquences de la loi nouvelle¹.

*
* *

La puissance supplémentaire aménagée dans une usine fondée en titre en excédent de sa consistance légale doit faire l'objet, sauf si elle est minime par rapport à cette consistance légale, d'une autorisation ou d'une concession dans les conditions prévues par la loi de 1919, et être exploitée conformément aux dispositions de cette loi.

Le régime à adopter, autorisation ou concession, est déterminé non pas par la puissance totale de l'usine, puisque dans la limite de sa consistance légale l'usine fondée en titre reste soumise à l'ancien régime, mais seulement par l'augmentation de puissance au delà de la consistance légale². Dans le cas où l'entreprise a pour objet principal la fourniture d'énergie à des services publics, si la puissance supplémentaire est inférieure à 150 Kw. une autorisation est suffisante³, si elle est supérieure à ce chiffre le régime de la concession s'applique nécessairement. Quand, au contraire, il s'agit d'une usine n'ayant pas pour objet principal la fourniture d'énergie à des services publics, il n'y a lieu à concession que si la puissance supplémentaire est supérieure à 500 Kw. Bien entendu, le titulaire d'une usine fondée en

1. Avis N° 436, séance 1, séance plénière du Comité consultatif des forces hydrauliques, 21 juin 1926. Issarte et Génissieu, *op. cit.*, p. 50.

Voir également : Avis 527, séance 6, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 23 juin 1927 et Avis 532, même séance, même date. Question au ministre des Travaux publics, *J.O., Déb. Parl.*, 25 mai 1927.

2. Avis 387, séance 3, section permanente Comité consultatif des forces hydrauliques, 26-2-25.- V. Genissieu et Issarte, *op. cit.*

Avis 553, séance 10, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques 22 décembre 1927.

3. Séance N° 6 de la section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 11 octobre 1934.

titre sur une rivière non navigable qui désirerait augmenter la puissance de son établissement correspondant à la consistance légale d'une fraction de puissance insuffisante pour justifier l'application du régime de la concession, devrait en principe acquérir les droits de riveraineté nécessaires. Il est, en effet, généralement admis que l'autorisation requise par l'article 16 de la loi de 1919 pour l'aménagement de petites chutes sur les cours d'eau non navigables constitue, comme avant 1919, un simple acte de police et que la loi laisse intact le droit de riverain dans ce cas particulier¹.

Quand il y a lieu à concession, celle-ci ne porte, en principe, nous venons de le voir, que sur la puissance supplémentaire à aménager, la puissance fondée en titre correspondant à la consistance légale de l'usine restant soumise à son régime antérieur. Mais, pratiquement, cette manière de faire est susceptible d'entraîner des difficultés inextricables. Aussi, quand la puissance supplémentaire est suffisamment importante pour donner lieu à concession, il y a intérêt, dans la pratique, à englober dans la concession la totalité de la puissance de la chute : la puissance fondée en titre et même éventuellement la puissance autorisée avant la promulgation de la loi du 16 octobre 1919 ou celle que l'usinier aurait usurpé et dont il aurait joui sans autorisation avant cette date, aussi bien que la puissance supplémentaire nouvellement aménagée. Mais la puissance supplémentaire peut n'être pas assez importante pour justifier l'application du régime de la concession, alors que l'ensemble de la puissance supplémentaire et de la puissance fondée en

1. L'Huillier, *op. cit.*, p. 184 ; Hauriou, *Précis élémentaire de droit administratif*, 12^e édit., p. 1044.

titre entre dans un type concessible ; dans une pareille hypothèse, si le pétitionnaire préfère se voir appliquer le régime de la concession plutôt que celui de l'autorisation, qui devrait normalement s'appliquer, un accord peut intervenir à cet effet entre lui et l'Administration. Cette solution, qui n'est pas possible pour les usines autorisables suivant la loi de 1919, se justifie dans ce cas par le fait qu'il s'agit non pas de créer une entreprise nouvelle, mais d'étendre une entreprise existante.

En pratique donc, les usiniers fondés en titre qui désirent augmenter la puissance de leur établissement peuvent demander l'application du régime de la concession toutes les fois que la puissance totale entre dans un type concessible.

Les concessions ainsi accordées englobent la puissance fondée en titre et la puissance supplémentaire à aménager.

Elles sont même susceptibles de comprendre dans les mêmes conditions, en dehors de la puissance fondée en titre et de la puissance nouvellement aménagée, la puissance que le titulaire de l'usine fondée en titre a pu être autorisé à mettre en œuvre antérieurement à la promulgation de la loi du 16 octobre 1919, au delà de la consistance légale et même celle qui a été usurpée avant cette date.

Paragraphe 3

Dispositions spéciales des cahiers des charges en cas de passage d'une usine fondée en titre sous le régime de la concession

Quand l'usine fondée en titre passe, à la suite d'un accroissement de puissance, sous le régime de la conces-

sion, le cahier des charges comporte d'importantes dérogations vis-à-vis du cahier des charges-type¹, dérogations destinées à tenir compte du caractère particulier de cette puissance fondée en titre, de la perpétuité des droits de l'usinier sur elle et du fait que la puissance fondée en titre n'est pas soumise aux dispositions de la loi du 16 octobre 1919. Bien que coulées dans le même moule juridique, la puissance supplémentaire et la puissance fondée en titre ne se confondent pas, cette dernière « se cristallise », comme l'a fait si justement remarquer M. Paul Garnier², et reste soumise, suivant les termes mêmes des rapporteurs de la loi de 1919, au régime ancien.

Si le titulaire de l'usine fondée en titre qui change ainsi de régime avait été autorisé à accroître la puissance de son établissement au delà de la consistance légale avant 1919, la puissance supplémentaire ainsi aménagée est elle aussi englobée dans la concession et le cahier des charges contient des dispositions spéciales tenant compte du fait que cette puissance doit être exploitée sous le régime transitoire des articles 18 et 19 de la loi du 16 octobre 1919.

Il y a lieu de remarquer que les dispositions particulières des cahiers des charges, destinées à tenir compte du caractère spécial de la puissance fondée en titre et du fait que cette puissance est exclue des Titres I à V de la loi de 1919, sont exactement les mêmes que l'usine fondée en titre soit passée sous le régime de la conces-

1. Le Comité des forces hydrauliques a indiqué de quelle manière et dans quel sens on pouvait modifier le cahier des charges type ; il a même donné un modèle de rédaction. — Conf. Génissieu et Issarte, *Les travaux et la jurisprudence du Comité consultatif des forces hydrauliques*, p. 68, N° 159.

2. Paul Garnier, *Les cahiers des charges des concessions de chutes d'eau*, thèse, Paris, 1931, p. 41.

sion à la suite d'un accroissement de puissance ou que cette usine ait été absorbée par une concession à la suite de son acquisition amiable par un concessionnaire ou de son éviction réalisée dans les conditions qui seront exposées plus loin.

Cette remarque s'applique également aux dispositions destinées à tenir compte du régime particulier de la puissance que l'usinier fondé en titre a pu être autorisé à mettre en œuvre avant 1919.

Nous étudierons donc dans le paragraphe suivant ces dérogations au cahier des charges type *abstraction faite des circonstances dans lesquelles l'usine fondée en titre s'est trouvée englobée dans une concession* : accroissement de puissance de l'usine fondée en titre, acquisition amiable ou éviction de cette usine par un concessionnaire de chute d'eau. Cela nous évitera de revenir sur cette question lorsque nous envisagerons l'examen des rapports des usiniers fondés en titre avec les concessionnaires de chute d'eau.

Il existe, en fait, d'assez nombreuses concessions qui englobent une usine fondée en titre ou plus exactement une fraction de puissance fondée en titre. Telles sont les concessions d'Orthez, d'Halsou, de Villechien, de Pointis de Rivière, et de Beaumont, respectivement accordées les 3 mars 1924, 24 octobre 1926, 7 décembre 1927, 8 mars 1928 et 7 février 1934¹.

D'autres concessions comportent même, outre la puissance nouvellement aménagée, une fraction de puissance fondée en titre et une fraction de puissance ayant fait l'objet d'une autorisation avant 1919. Telles sont les

1. Dates respectives de la publication des décrets au J.O. : Orthez, 13 mars 1924, Halsou, 28 octobre 1926, Villechien, 24 décembre 1928 ; Pointis, 13 avril 1928 ; Beaumont, 15 février 1934.

concessions de La Trave, de Légugnon, de Gaillac, de Pont-Saint-Michel et des Albarèdes respectivement accordées les 15 juin 1926, 7 octobre 1930, 27 octobre 1930, 4 août 1931 et 11 août 1931¹.

Les dérogations au cahier des charge-type que comportent les cahiers des charges des concessions qui englobent une usine fondée en titre pour tenir compte du régime de faveur dont bénéficie la puissance correspondant à la consistance légale sont relatives au tarif maximum, aux réserves en force, aux redevances, aux conditions du rachat, de la déchéance et de l'expiration normale en fin de concession. Si, outre la puissance fondée en titre, la concession englobe une fraction de puissance ayant fait l'objet d'une autorisation avant 1919, les dispositions spéciales concernant cette fraction de puissance portent sur les mêmes points. Mais avant toutes choses ces cahiers des charges définissent la fraction de puissance fondée en titre et la fraction de puissance autorisée avant 1919 et indiquent la consistance de la concession qui correspond à ces fractions de puissance.

A. — Spécification de la puissance fondée en titre

Quand une usine fondée en titre passe sous le régime de la concession à la suite d'un accroissement de la consistance légale de cette usine, de son acquisition amiable, ou de son éviction par un concessionnaire, le cahier des charges mentionne le fait que l'équipement fondé en titre est englobé dans la concession. Il définit avec précision la puissance supplémentaire nouvellement

1. Dates respectives de la publication des décrets au J.O. : La Trave, 23 juin 1926 ; Legugnon, 13 octobre 1930 ; Gaillac, 1^{er} novembre 1930 ; Pt. Saint-Michel, 23 août 1931 ; Albarèdes, 21 août 1931.

aménagée, en la distinguant nettement de la puissance fondée en titre¹. Il indique le plus souvent la cause de l'existence légale, bien qu'à cet égard le Comité consultatif des Forces hydrauliques soit d'avis qu'il convient d'éviter l'insertion d'expression tendant à justifier l'origine de l'usine fondée en titre².

La rédaction de l'article 1^{er} du cahier des charges est, dans une pareille hypothèse, toujours à peu près identique. Donnons comme exemple l'article 1^{er} du cahier des charges de la concession de Beaumont-sur-L'Oust, qui est l'une des plus récemment accordée.

Article 1^{er}. — « La concession à laquelle s'applique le présent cahier des charges a pour objet ... la présente concession englobe la puissance de l'ancien moulin de Beaumont qui a été reconnu comme ayant une existence légale par un arrêté du Conseil de préfecture du Morbihan en date du 2 mai 1851. La puissance maximum brute de la chute concédée est évaluée à 395 Kw. sur lesquels 335 représentent la puissance supplémentaire procurée par les travaux nouveaux, ce qui correspond, compte tenu du rendement normal des appareils d'utilisation, à une puissance disponible de 250 Kw. dont 210 procurés par les travaux nouveaux. La puissance normale brute est évaluée à 310 Kw. sur lesquels 250 représentent la puissance supplémentaire procurée par les travaux nouveaux, ce qui correspond de même à une puissance normale disponible de 205 Kw. dont 165 Kw. correspondront à l'augmentation de puissance résultant des travaux nouveaux ».

Si l'usine fondée en titre qui passe sous le régime de la concession comprend une fraction de puissance autorisée avant 1919, la concession englobe, en dehors de la partie

1. Séance plénière N° 2 du Comité consultatif des forces hydrauliques, 6 juillet 1921.

2. Avis 351, séance 9, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 23 octobre 1924. Avis, 429, séance 10, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 10 décembre 1925.

fondée en titre, les installations existantes édifiées en suite de l'autorisation, et le cahier des charges définit la puissance supplémentaire en la distinguant de la puissance fondée en titre et de la puissance autorisée avant 1919. L'article 1^{er} du cahier des charges comporte alors une rédaction analogue à celle de l'article 1^{er} du cahier de La Trave :

Article 1^{er}. — « La présente concession englobe les installations existantes dont une partie est fondée en titre, et l'autre partie édiflée en suite de l'autorisation accordée par ordonnance royale du 3 juillet 1842.

« La puissance maximum brute de la chute concédée est évaluée à 610 Kwh., dont 46 sont fondés en titre et 114 autorisés, ce qui correspond, compte tenu du rendement normal des appareils d'utilisation, à une puissance disponible de 400 Kwh. dont 13 fondés en titre et 112 autorisés ... ».

Ainsi dans tous les cas où le régime de la concession est appliquée, l'article 1^{er} du cahier des charges doit mentionner non seulement la puissance totale de l'équipement modifié mais, en outre, l'augmentation de puissance car c'est sur cette augmentation seule que portent les réserves et les redevances spécifiées plus loin dans le cahier des charges.

B. — Consistance de la concession

Le cahier des charges indique, en second lieu, dans son article 2, les ouvrages et dépendances immobilières qui correspondent à la fraction de puissance fondée en titre, et éventuellement à la fraction de puissance autorisée avant 1919, en les distinguant de ceux qui correspondent à la puissance supplémentaire nouvellement aménagée,

car seuls ces derniers doivent normalement revenir gratuitement à l'Etat en fin de concession¹. Au contraire, la reprise des ouvrages et dépendances qui correspondent à la puissance fondée en titre ou à la puissance autorisée se fait moyennant des indemnités plus ou moins élevées. Comme exemple de rédaction de l'article 2 du cahier des charges d'une concession qui englobe une usine fondée en titre, citons l'article 2 du cahier de Beaumont :

« Sont considérées comme dépendances immobilières de la concession :

« 1° les terrains et tous les immeubles par nature et par destination qui constituaient l'aménagement de la force hydraulique fondée en titre qui existent au moment de la concession et qui doivent faire retour à l'Etat à titre onéreux et comprenant notamment ...

« 2° tous les ouvrages autorisés par le présent cahier des charges et utilisés pour l'aménagement et la production de la force hydraulique devant gratuitement faire retour à l'Etat en fin de concession ... ».

Il peut arriver que des ouvrages et du matériel soient, en fait, utilisés pour l'aménagement et la production tant de la puissance fondée en titre que de la puissance supplémentaire nouvellement aménagée. Dans une pareille hypothèse, la distinction entre la partie des installations fondées en titre et la partie concédée peut se faire par un partage proportionnel aux puissances². Le cahier de Villechien contient à cet égard la formule suivante :

1. Avis 351, séance 9, section permanente du Comité supérieur des forces hydrauliques, 23 octobre 1924. Avis 401, séance 6, section permanente du Comité supérieur des forces hydrauliques, 28 mai 1925.

2. Avis 498, séance 1, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 27 janvier 1927.

Article 2, alinéa 2 : « Les ouvrages et le matériel utilisés indivisément pour l'aménagement et la production tant de la puissance fondée en titre que de la puissance concédée seront considérés comme dépendances immobilières de la concession dans la proportion de 20% pour la puissance fondée en titre et de 80% pour la puissance concédée, la part indivisible de 80% devant faire retour à l'Etat gratuitement en fin de concession ».

Dans le cas où l'usine qui passe sous le régime de la concession comprend, outre la partie fondée en titre, une partie autorisée avant 1919, l'article 2 est rédigé de la façon suivante (cahier des charges de la concession de La Trave) :

« Seront considérées comme dépenses immobilières de la concession :

« 1^o les terrains et tous les immeubles par nature ou par destination constituant l'aménagement de la force hydraulique fondée en titre et comprenant le terrain sur lequel sont construits les barrages et l'usine, la cour y attenant, le chemin d'accès et les terrains submergés qui appartiennent au concessionnaire jusqu'à la cote 34,37 du N.G.F.

« 2^o Les terrains et tous les immeubles par nature ou par destination constituant l'aménagement de la force hydraulique autorisée par ordonnance royale de 1842, notamment le barrage de retenue et la passerelle de service, à l'exception des deux vannes de l'ancien pertuis de flottage et des deux vannes du pertuis de chasse, les ouvrages de prise d'eau, à l'exception de la grille de défeuillage, le canal de fuite et les terrains submergés qui appartiennent au concessionnaire entre les côtes 34,37 et 34,57 du N.G.F.

« 3^o Tous les ouvrages autorisés par le présent cahier des charges, utilisés pour l'aménagement et la production de la force motrice devant faire retour gratuitement à l'Etat en fin de concession, et comprenant notamment les quatre grandes vannes des pertuis de chasse et de flottage, les vannes

de surface du déversoir, ainsi que leurs organes de manœuvre mécaniques ou électriques, la grille de défeuillage, le bâtiment de l'usine, les moteurs hydrauliques (turbines et accessoires), les terrains submergés qui appartiennent au concessionnaire au-dessus de la cote 34,57 du N.G.F. ».

Quand la partie autorisée avant 1919 est située sur un cours d'eau navigable, il n'y a pas de distinction à faire entre les installations dépendant de l'ancienne autorisation et les installations nouvelles : en effet, comme l'a fait remarquer le Comité consultatif des Forces hydrauliques, les installations correspondant à la puissance autorisée doivent revenir gratuitement à l'Etat en fin de concession, par application de l'article 18, alinéa 4 de la loi du 16 octobre 1919.

C'est ainsi que dans les cahiers des charges de Gaillac, de Legugnon, de Pont-Saint-Michel et des Albarèdes, concessions dont l'équipement comprend une partie fondée en titre et une partie autorisée avant 1919, il n'est pas tenu compte à l'article 2 de cette dernière partie.

C. — *Dispositions concernant le tarif maximum*

Le titulaire d'une usine fondée en titre qui passe sous le régime de la concession doit, quand il vend au public tout ou partie de l'énergie qu'il produit au lieu de l'utiliser dans ses installations établir son prix de vente dans les limites du tarif maximum fixé au cahier des charges. Ce tarif maximum s'applique à l'ensemble de l'énergie vendue, toute distinction étant à cet égard impossible entre l'énergie fondée en titre et éventuellement l'énergie autorisée avant 1919, et l'énergie nouvellement aména-

gée¹. Bien entendu, les contrats en cours au moment du changement de régime ne sont pas soumis au tarif maximum. A leur expiration, l'énergie disponible ne pourra être cédée à nouveau au public par le concessionnaire qu'en se conformant aux prescriptions du cahier des charges.

Voici, à titre d'exemple, la rédaction de l'article 19 dans le cahier des charges de la concession d'Orthez.

Article 19. — « Les prix auxquels la Société est autorisée à vendre au public l'énergie supplémentaire procurée par les travaux qui ont motivé le changement de régime de l'usine et les quantités d'énergie provenant des installations existant au moment de la concession, mais dans la mesure seulement où cette énergie n'aura pas fait l'objet de contrats de fournitures à la date du changement de régime, ne pourront pas dépasser les maxima suivants ... »

De plus, l'article 20 contient la clause suivante :

« Les contrats de fourniture existant à la date du décret de concession continueront à être exécutés en leur forme et teneur. A leur expiration, l'énergie ne pourra être cédée à nouveau au public par le concessionnaire qu'en se conformant aux prescriptions du chapitre IV. Pour permettre au service du contrôle de se rendre compte des disponibilités de puissance de l'usine, le concessionnaire devra remettre à l'ingénieur en chef de contrôle, 3 mois après le décret de concession, la liste des contrats en cours ». ' »

Dans les cahiers des charges des concessions de Halsou, Pointis, Villechien, d'une part, de La Trave, Legugnon,

1. Avis N° 306, séance du 13 mars 1924, de la section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, Issarte et Génissieu, *op. cit.*, p. 104, N° 302. Avis N° 502, séance 2, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 10 février 1927. Avis N° 498, séance 1, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 27 janvier 1927.

Gaillac et des Albarèdes, d'autre part, on a jugé inutile de modifier la rédaction de l'article 19 du cahier type, comme on l'avait fait dans le cahier des charges de la concession d'Orthez. Par contre, l'article 20 contient toujours la clause que nous avons indiquée.

D. — Dispositions concernant les réserves en force.

Quand une usine fondée en titre passe sous le régime de la concession, les réserves en force prévues à l'article 10 de la loi du 16 octobre 1919, au profit des services publics ou des départements riverains, doivent être fixées dans le cahier des charges en tenant compte uniquement de la puissance supplémentaire nouvellement aménagée ; leur maximum légal ne doit être calculé que sur cette puissance. La puissance fondée en titre en raison de son caractère spécial et du fait qu'elle est exclue des Titres I à V de la loi du 16 octobre 1919 est totalement exonérée de réserves ; il en est de même de la puissance ayant fait l'objet d'une autorisation antérieure à la promulgation de la loi de 1919, car elle est soustraite, au moins temporairement, aux obligations prévues par cette loi.

L'article 24 du cahier des charges contient alors la clause suivante :

« Conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 16 octobre 1919, la totalité des réserves (réserves au profit des services publics et réserves à laisser dans les départements riverains) ne pourra priver l'usine de plus du 1/4 de l'énergie *supplémentaire* dont elle dispose aux divers états de cours d'eau ».

Cette clause figure notamment dans les cahiers d'Orthez, Halsou, Pointis et de La Trave. Dans les cahiers des charges de Legugnon, de Villechien, des Albarèdes et

de Beaumont, elle ne figure pas car il n'est pas prévu, dans ces cahiers, de réserves à laisser dans les départements riverains. Quant au cahier de Pont-Saint-Michel, il ne comporte aucune obligation relative aux réserves¹.

E. — *Dispositions spéciales concernant la redevance proportionnelle*

1° *Exonération de la fraction de puissance fondée en titre.*

La redevance proportionnelle prévue à l'article 9 de loi du 16 octobre 1919 est une participation de l'autorité concédante aux bénéfices de l'exploitation. Le cahier des charges type contient, dans son article 44 une formule de redevance proportionnelle à 3 coefficients de la forme $R = \frac{1}{x} (an + bn' + cn'')$ la somme $n + n' + n''$ représentant l'énergie produite chaque année, n jusqu'à concurrence d'un nombre déterminé de Kwh. n' à partir de ce nombre de Kwh. jusqu'à un certain chiffre et n'' le nombre de Kwh. produit au delà de ce dernier chiffre. Dans la pratique on adopte le plus généralement une formule binôme $R = \frac{1}{x} (an + bn')$ et on prend comme première tranche n « la portion sensiblement permanente de la production de l'usine », la seconde tranche n' comprend le surplus de la production ; le coefficient b est égal à la moitié de a ².

1. A noter que dans le cas d'une usine comportant une certaine proportion de puissance fondée en titre ou autorisée avant 1919, il avait été proposé de remplacer la proportion du 1/4 par celle de 1/8, le Comité a accepté qu'on adopte au lieu de la proportion de 1/4 une proportion convenable de la puissance disponible et non celle de 1/8 comme étant d'application difficile.

2. Voir sur tous ces points, Paul Garnier, *op. cit.*, p. 228 et suiv. et la circulaire du 16 octobre 1922 qui donne les règles de détermination pratique de la redevance proportionnelle.

Quand une usine fondée en titre passe sous le régime de la concession à la suite d'une augmentation de sa consistance légale, ou pour tout autre cause, la redevance proportionnelle ne porte que sur les Kwh. correspondants à la puissance supplémentaire et non sur l'énergie fondée en titre qui est exclue de l'application des Titres I à V de la loi de 1919.

Deux procédés sont employés pour réaliser l'exonération de la puissance fondée en titre.

La première méthode consiste à appliquer la redevance à la totalité de l'énergie produite, énergie fondée en titre et énergie nouvellement concédée, et à réduire le taux de cette redevance en pratiquant l'abaissement des coefficients a et b du cahier des charges type¹. C'est ce procédé qui a été retenu dans le cahier des charges de la concession de Beaumont sur l'Oust ; l'article 44 de ce cahier des charges est ainsi rédigé :

« Le montant R de la redevance sera fixé chaque année d'après la quantité totale d'énergie produite dans l'année précédente, il sera déterminé par la formule suivante
$$R = \frac{1}{10.000} (3,2n + 1,6n)$$
 dans laquelle n représente le nombre de Kwh. produit jusqu'à concurrence de 550.000 et n' le nombre de Kwh. produit au delà de 550.000, sans que le montant de cette redevance puisse être inférieur à 150 fr. ».

La deuxième méthode est dite méthode de l'exonération partielle. Dans la formule susvisée n représente alors le nombre de Kwh. au delà de ceux qui correspondent à la puissance fondée en titre et jusqu'à concurrence d'un certain chiffre déterminé, n' le nombre de Kwh.

1. Avis 613, séance n° 3, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 11 avril 1929.

produits au delà de ce dernier chiffre. Les cahiers des charges des concessions d'Orthez, d'Halsou, de Pointis ont adopté la méthode de l'exonération partielle ; le cahier de Villechien, qui comporte une formule de redevance proportionnelle $\frac{an}{x}$, également.

2° Conditions spéciales de révision de la redevance proportionnelle.

Quand une usine fondée en titre passe sous le régime de la concession, on n'applique pas, en général, les formules de révision de la redevance proportionnelle prévues par les articles 45, 45 *bis* ou 45 *ter* du cahier des charges type.

Dans les cahiers des charges d'Orthez et d'Halsou, par exemple, l'article 45 ou équivalent traitant des conditions de la révision est supprimé, et l'article 44 contient la clause suivante :

« La redevance sera révisée au cours de la onzième année qui suivra la date de l'achèvement des travaux, et ensuite tous les cinq ans en tenant compte tant de la valeur du Kwh. dans la région que des conditions particulières d'exploitation de l'usine » ¹.

Cependant, il est des exceptions. C'est ainsi que la clause de révision de l'article 45 *ter* est transcrite à l'article 42 des cahiers des charges de Villechien et de Beaumont. Quant à celui de Pointis, il présente cette particularité de renfermer à l'article 44 la clause spéciale dont il vient d'être question, et à l'article 45 la clause de révision prévue par l'article 45 du cahier des charges type.

1. Séance plénière du Comité consultatif des forces hydrauliques, 6 juillet 1921. Cf. Avis 564, séance 4, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 7 avril 1927. Avis 521, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 12 mai 1927.

Enfin, il y a lieu de signaler que dans certains cahiers des charges (Villechien notamment) sur la demande du Comité consultatif des Forces hydrauliques¹, il a été prévu, à l'article 45, que le minimum de la redevance proportionnelle serait égal non pas aux $\frac{3}{4}$ de la redevance déterminée par l'article 44 mais à cette redevance elle-même.

3° Cas particulier où l'usine fondée en titre qui passe sous le régime de la concession comprend une partie ayant fait l'objet d'une autorisation avant 1919.

La puissance ayant fait l'objet d'une autorisation avant 1919 est comme la puissance fondée en titre, exonérée de la redevance proportionnelle. Les méthodes d'exonération sont celles qui ont été indiquées plus haut. Les cahiers des charges de La Trave, Legugnon et Gaillac appliquent la méthode de l'exonération partielle ; dans celui des Albarèdes on a pratiqué, au contraire, l'abaissement des coefficients a et b.

Dans ces mêmes cahiers des charges, l'article 45 ou équivalent est supprimé, et l'article 44 contient la clause spéciale susvisée. Quant au cahier des charges de la concession de Pont-Saint-Michel, il fixe la redevance proportionnelle à 140 francs et ne prévoit pas les conditions de révision de cette redevance.

F. — Conditions du rachat, de la déchéance et de la reprise par l'Etat en fin de concession, d'une usine fondée en titre passée sous le régime de la concession

1° Rachat et reprise en fin de concession de l'usine fondée en titre.

1. Avis 401, séance 6, section permanente du Comité consultatif des forces hydrauliques, 28 mai 1925.

L'Etat en cas de rachat ou d'expiration de la concession qui englobe une usine fondée en titre prend possession de l'usine entière, de la partie fondée en titre aussi bien que de la partie nouvellement aménagée, mais les conditions de la reprise tiennent compte de la perpétuité des droits de l'exploitant, sur la puissance fondée en titre. Les modalités de la reprise de la partie de l'usine fondée en titre sont déterminées dans un article 42*bis*, article spécial auquel renvoie l'article 37 relatif à l'expiration de la concession et l'article 38 relatif aux conditions du rachat.

Cet article 42 *bis* est généralement ainsi libellé :

« A l'expiration de la concession, en cas de rachat ou de déchéance, l'Etat prendra possession de la partie de l'usine ayant existence légale (puissance brute de x Kw. et dépendances immobilières figurant à l'alinéa 1^{er} de l'art. 2) mais devra, au choix du concessionnaire :

« soit lui fournir l'énergie disponible correspondant à la puissance brute de x Kw. ; cette fourniture sera livrée au prix de revient normal du Kwh. calculé en tenant compte seulement des dépenses d'exploitation ; à défaut d'accord ce prix sera fixé à dire d'experts dans les conditions de l'alinéa 4 de l'article 37 ;

« soit racheter, à dire d'expert, dans les mêmes conditions que celles prévues à l'alinéa 4 de l'article 37, les dépendances immobilières figurant à l'alinéa 1^{er} de l'article 2 et la puissance brute de x Kw.

« Le concessionnaire devra notifier son choix au Ministre des Travaux publics, et ce avant l'expiration de la concession ou dans les trois mois de la décision de rachat ou de déchéance, faute de quoi le choix appartiendra à l'Etat ».

Cet article se trouve dans les cahiers des charges des concessions d'Orthez, Halsou, Pointis, Villechien, Beau-

mont, La Trave, Legugnon, Gaillac, Pont-Saint-Michel et des Albarèdes.

Le titulaire de l'usine fondée en titre peut donc, à l'expiration de la concession ou au cas de rachat, opter entre la restitution en nature de l'énergie correspondant à la puissance fondée en titre et une indemnité en espèces.

La restitution en nature est effectuée dans les conditions suivantes :

L'énergie restituée doit être fournie au prix de revient normal moyen du Kwh. calculé en tenant compte seulement des dépenses d'exploitation. En payant l'énergie sur cette base, le titulaire de l'usine fondée en titre rachetée ne fait en somme que rembourser à l'Etat les frais d'exploitation, au lieu de les exposer lui-même ; s'il avait conservé ses engins tournants, il n'aurait, en effet, utilisé l'énergie qu'en faisant lui-même les frais nécessaires à la production.

La restitution doit être effectuée sans limitation de durée puisque le droit de l'usinier sur la puissance fondée en titre est perpétuel.

Quant à l'indemnité en espèces, elle doit représenter la valeur de la puissance fondée en titre, et celle des dépenses immobilières correspondant à cette puissance.

Dans le cahier des charges de la concession de Villechien, la distinction entre les installations correspondant à la puissance fondée en titre et les installations correspondant à la puissance nouvellement aménagée est faite, nous l'avons vu plus haut, par un partage proportionnel aux puissances. L'article 37 de ce cahier des charges relatif aux conditions de reprise à l'expiration de la concession contient alors la clause suivante :

« Les installations seront remises...

« Celles qui figurent à l'alinéa 2 de l'article 2 à raison de 20% à titre onéreux et de 80% à titre gratuit, le tout dans les conditions prévues à l'article 42 *bis* ».

2° *Déchéance d'une usine fondée en titre.*

L'article 42 des cahiers des charges des concessions qui englobent une usine fondée en titre prévoit des dispositions spéciales destinées à sauvegarder les droits de l'usinier sur la puissance fondée en titre en cas de déchéance de la concession. Dans la plupart des cahiers des charges, il est spécifié dans cet article que la mise à prix de la première adjudication fixée par le Ministre des Travaux publics sur la proposition du préfet, le concessionnaire ou ses ayants droit entendus « ne saurait être inférieure à la valeur de la puissance fondée en titre telle qu'elle est définie à l'article 42*bis* ». Cette clause figure notamment dans les cahiers des charges des concessions d'Halsou, Pointis de Rivière, La Trave, Legugnon, Gaillac et des Albarèdes. Elle ne figure pas dans les cahiers des charges d'Orthez, Villechien et Beaumont, mais elle doit y être sous-entendue.

Si la première adjudication ne donne pas de résultat, l'article 42 des cahiers des charges précité prévoit une seconde adjudication, mais en aucun cas il ne fixe à la mise à prix la limite inférieure indiquée plus haut :

« Si l'adjudication ouverte n'amène aucun résultat, y est-il stipulé, une seconde adjudication sera tentée sans mise à prix après un délai de 3 mois ».

Frappé par le fait que la seconde adjudication pouvait aboutir à un prix inférieur à l'indemnité de l'article 42*bis*, M. Paul Garnier n'a pas hésité à reconnaître au conces-

sionnaire évincé le droit de réclamer la différence à l'Etat ¹.

Au cas où l'adjudication réussit, le même auteur ² est d'avis qu'il faut laisser à l'usinier la faculté de demander à l'adjudicataire son indemnisation en nature, conformément aux règles de l'article 42 *bis* :

« A condition que le choix ait été indiqué au moment de la première adjudication avant la fixation de la mise à prix qui n'aura pas alors à tenir compte de l'indemnisation en argent, celle-ci étant prévue en nature ».

3° Cas particulier où l'usine fondée en titre, qui passe sous le régime de la concession, comprend une fraction de puissance autorisée avant 1919.

Dans l'hypothèse où la concession englobe une partie fondée en titre et une partie autorisée avant 1919, les conditions du rachat, de la déchéance et de la reprise par l'Etat en fin de concession de la partie fondée en titre sont celles qui viennent d'être examinées. Quant aux conditions du rachat, de la reprise en fin de concession et de la déchéance de la partie autorisée avant 1919, elles font l'objet, dans les cahiers des charges, de règles particulières tenant compte des droits acquis des usiniers et des dispositions des articles 18 et 19 de la loi du 16 octobre 1919, relatives aux usines autorisées avant cette date.

S'il y a rachat l'usinier reçoit une indemnité complémentaire pour la reprise des installations ayant fait l'objet d'une autorisation avant 1919. Cette indemnité est ainsi définie à l'article 38 du cahier des charges de la concession de La Trave.

1. Paul Garnier, *op. cit.*, p. 303.

2. *Op. cit.*, *loc. cit.*

« Une somme S égale à la valeur vénale, calculée comme il est dit à l'article 37, des terrains, ouvrages, machines et bâtiments existants au moment de la concession et incorporés à cette date aux dépendances immobilières et énumérés à l'alinéa 2 de l'article 2, sauf déduction pour chaque ouvrage de 1/100 de ladite valeur pour chaque année écoulée depuis le 16 octobre 1919.

« L'Etat ne sera tenu de verser en capital que la somme correspondant au 1/4 de la valeur vénale, il pourra se libérer du surplus moyennant le versement d'une annuité calculée en raison du temps restant à courir jusqu'à l'expiration de la concession et du taux effectif des emprunts du concessionnaire ».

A l'expiration de la concession, la reprise par l'Etat des installations autorisées avant le 16 octobre 1919 a lieu moyennement une indemnité déterminée de la façon suivante par l'article 37 du cahier des charges de La Trave :

« Indemnité fixée par la juridiction civile et au plus égale à leur valeur vénale estimée en fin de concession à dire d'experts sous déduction de 1/100 de ladite valeur pour chaque année écoulée depuis le 16 octobre 1919 ».

En cas de déchéance, il n'est jamais prévu d'indemnité spéciale pour les installations autorisées avant 1919.

Bien entendu, si la partie de l'usine ayant fait l'objet d'une autorisation est située sur un cours d'eau domanial, le cahier des charges ne prévoit aucune disposition spéciale à son égard, ni au cas de rachat, ni au cas de reprise en fin de concession. Le Comité consultatif des Forces hydrauliques a fait observer, en effet : « qu'il n'y avait pas lieu de faire de distinction entre les installations dépendant de l'ancienne autorisation et les installations nouvelles. Celles des installations anciennes autorisées

qui sont situées sur le domaine public doivent, en effet, revenir gratuitement à l'Etat enfin de concession ».

Conformément à ces principes, les cahiers des charges des concessions de Gaillac, Legugnon, Pont-Saint-Michel et des Albarèdes ne contiennent aucune clause d'indemnité de reprise spéciale pour les installations englobées dans la concession ayant fait l'objet, avant 1919, d'une autorisation sur une rivière domaniale.

* * *

Telles sont, brièvement résumées, les dispositions et clauses spéciales que comportent les cahiers des charges des concessions de chute d'eau englobant une usine fondée en titre, quelles que soient du reste les circonstances dans lesquelles cette usine est passée sous le régime de la concession : accroissement de sa puissance au delà de la consistance légale, ou absorption par un concessionnaire à la suite d'une acquisition amiable ou d'une éviction. Ces clauses spéciales, qui constituent autant de dérogations au cahier des charges type, tiennent compte du fait que les usines fondées en titre échappent dans la mesure de la puissance correspondant à leur consistance légale à l'application des Titres I à V de la loi de 1919 et restent soumises à perpétuité au régime ancien issu de la loi du 8 avril 1898. C'est dans le cadre des dispositions de cette loi que le statut des usines fondées en titre vis-à-vis de l'Administration continue à se développer. Les chapitres suivants seront consacrés à l'étude de ce statut. Le droit de l'usinier fondé en titre peut se trouver en conflit avec le droit de police de l'Administration, il peut y être porté atteinte par l'exécu-

tion de travaux publics ; que devient-il dans ces différentes hypothèses ? Comment se comporte le droit des usiniers fondés en titre en face de l'Administration agissant dans l'intérêt de la police ou des services publics ? C'est à l'étude de ces questions que nous allons maintenant nous livrer.

CHAPITRE IV

LE DROIT DES USINIERS FONDÉS EN TITRE ET LES POUVOIRS DE POLICE DE L'ADMINISTRATION

Les usines fondées en titre étant, ainsi que nous l'avons montré dans un précédent chapitre, exclues de l'application de la loi du 16 octobre 1919, ou tout au moins des Titres I à V de cette loi, les rapports entre les titulaires de ces usines et l'Administration continuent à être régis par la législation antérieure, notamment par la loi du 8 avril 1898. Il résulte de ce texte que la situation des usiniers fondés en titre, vis-à-vis de l'Administration, n'est pas sensiblement différente de celle qui était reconnue sous le régime de 1898 aux usines établies en vertu de concessions de prise d'eau sur les rivières navigables ou en vertu de simples autorisations de police sur les cours d'eau non navigables, et qui continue, du reste, à être reconnue par les articles 16 et 18 de la loi du 16 octobre 1919, tant aux établissements autorisés sous le régime antérieur à 1919 sur les cours d'eau navigables ou non, qu'aux usines ayant fait l'objet d'une autorisation du type nouveau.

L'Administration a, vis-à-vis des usines fondées en

titre, les mêmes pouvoirs et les mêmes droits que ceux dont elle disposait avant 1919 à l'égard des établissements ordinaires simplement autorisés, et dont elle dispose encore à l'égard de ces établissements, comme à l'égard des usines qui ont été autorisées conformément à l'article 16 de la loi de 1919.

De même qu'elle peut retirer ou modifier les autorisations qu'elle a accordées, l'Administration peut, par une simple décision, par un simple acte de police, modifier ou supprimer les usines fondées en titre ou, plus exactement le droit de l'usiner fondé en titre sur la force motrice correspondant à la consistance légale de son établissement. Mais alors que les autorisations accordées sur les rivières navigables sont susceptibles, étant donné leur caractère d'absolue précarité, d'être retirées ou modifiées sans indemnité, l'Administration ne peut en principe, exercer ses droits à l'égard d'un établissement fondé en titre, quelle que soit la nature du cours d'eau sur lequel cet établissement est situé, que moyennant une indemnité.

Paragraphe 1

Définition

et source des pouvoirs de l'Administration

Les pouvoirs de l'Administration vis-à-vis des usines fondées en titre ont été définis tant par la loi du 8 avril 1898 que par la jurisprudence et la doctrine antérieures et postérieures à ce texte.

L'article 45 de la loi du 8 avril 1898 relatif aux installations sur les cours d'eau navigables dispose que : « les prises d'eau, ou autres établissements créés sur les cours

d'eau navigables ou flottables, même avec autorisation, peuvent toujours être modifiés ou supprimés. Une indemnité n'est due que lorsque les prises d'eau ou établissements dont la modification ou la suppression est ordonnée ont une existence légale ». Ce texte rappelle qu'en vertu du caractère de domanialité des cours d'eau navigables l'Administration a le droit de modifier ou de retirer l'autorisation qu'elle a accordée d'établir des usines sur ces cours d'eau. Ce droit de l'Administration s'exerce à l'égard des usines autorisées antérieurement à la loi du 8 avril 1898 ou postérieurement à cette loi, et même à l'égard des usines autorisées conformément à la loi du 16 octobre 1919¹. Mais il résulte, d'autre part, de l'article 45 de la loi de 1898 qu'au point de vue de leur suppression ou de leur modification les usines fondées en titre établies sur des cours d'eau navigables sont assimilées aux usines établies en vertu de simples concessions de prises d'eau, c'est-à-dire aux usines ordinaires. En effet, en accordant une indemnité aux exploitants d'usines fondées en titre sur les cours d'eau navigables, lorsque ces usines sont supprimées ou modifiées par l'Administration, l'article 45 reconnaît expressément que le droit de modification ou de suppression qui appartient à l'Administration s'exerce également sur cette catégorie d'usines.

En ce qui concerne les usines fondées en titre établies sur les cours d'eau non domaniaux, la loi de 1898 est beaucoup moins explicite ; l'article 14 relatif aux installations sur les cours d'eau non navigables porte que « les permissions (sur les cours d'eau non navigables) peuvent être révoquées ou modifiées sans indemnité, soit dans

1. Article 16, alinéa 2 de la loi du 16 octobre 1919.

l'intérêt de la salubrité publique, soit pour prévenir ou faire cesser les inondations, soit enfin dans le cas de réglementation générale prévue à l'article 9 ; dans tous les autres cas, elles ne peuvent être révoquées ou modifiées que moyennant indemnité ». Cet article ne faisant aucune distinction entre les usines fondées en titre et les usines simplement autorisées, il semble qu'il n'y ait aucune raison de ne pas appliquer aux premières les règles qui concernent les usines ordinaires. On peut par conséquent considérer que l'Administration a, vis-à-vis des usines fondées en titre, établies sur des rivières non navigables, les mêmes pouvoirs que ceux qu'elle exerce à l'égard des usines fondées en titre établies sur des rivières navigables.

Telle est la portée des articles 45 et 14 de la loi du 8 avril 1898, articles qui, comme l'a fait remarquer M. Cuvinot dans son rapport au Sénat, ont eu pour objet de consacrer la jurisprudence antérieure¹.

Dès avant la promulgation de la loi du 8 avril 1898, de nombreux arrêts du Conseil d'Etat interprétant les lois des 22 novembre-1^{er} décembre 1790, 12-20 août 1790, 28 septembre-6 octobre 1791 et l'arrêté du 19 ventôse, an VI, aux termes desquels l'Administration était chargée de la police des eaux, reconnaissaient formellement à l'Administration le droit de modifier ou de supprimer les établissements fondés en titre, sur les cours d'eaux domaniaux ou non comme les établissements simplement autorisés sur ces cours d'eau.

En ce qui concerne les usines fondées en titre sur les

1. Rapport de M. Cuvinot au Sénat, *J.O., Doc. Parl.*, janvier 1893, p. 102, juin 1893, p. 777.

rivières non navigables, le Conseil d'Etat déclarait, dans de très nombreux arrêts que ni le fait, pour un moulin ou une usine hydraulique d'avoir fait l'objet d'une vente nationale, ni celui d'avoir été créé avant l'abolition de la féodalité ne pouvait faire obstacle à l'exercice du pouvoir réglementaire de l'Administration¹.

Dans un arrêt Durand du 20 novembre 1891, la haute juridiction administrative affirmait ainsi : « que l'Administration a le droit de régler, dans un but d'utilité générale et pour assurer le libre écoulement des eaux, le régime des barrages, écluses, et autres ouvrages d'art sur les rivières », et que « si un moulin et le barrage qui en assure le fonctionnement existaient avant 1789, cette circonstance ne faisait pas obstacle à l'exercice des pouvoirs de l'Administration »².

Quant aux pouvoirs de l'Administration, sur les usines fondées en titre, établies sur des rivières navigables, le Conseil d'Etat a, dans de nombreuses circonstances, eu l'occasion de préciser qu'ils étaient les mêmes que ceux dont elle pouvait disposer à l'égard des usines ordinaires simplement autorisées sur ces cours d'eau³.

Telles étaient les solutions données par la jurisprudence avant 1898. Ces solutions ont été confirmées par la loi du 8 avril 1898 : par l'article 45 en ce qui concerne les usines fondées en titre situées sur les cours d'eau

1. C.E., 22 octobre 1830, Couplet, *Rec.*, p. 477 ; C.E., 20 juillet 1832, Ricord, *Rec.*, p. 396 ; C.E., 31 octobre 1833, Petit, *Rec.*, p. 604 ; C.E., 28 mars 1838, Tanevaux ; C.E., 14 novembre 1879, D.P., 80.III.18 ; C.E., 3 juin 1881, Pissavin, *Lebon*, p. 597, D.P., 1882.III.107 ; C.E., 16 décembre 1881, Bernard de la Vernet, *Lebon*, p. 988, S., 1883.III.43,

2. C.E., 20 novembre 1891, Durand, *Lebon*, p. 495, D.P., 1893.III.20. S., 1893.III.108.

3. C.E., 5 septembre 1842, Héritiers Richard ; C.E., 10 septembre 1845, Viard, *Lebon*, p. 495 ; C.E., 3 août 1866, Schotsmann, *Lebon*, p. 931 ; C.E., 27 juillet 1870, Crétée, D.P., 1872.III.22.

domaniaux, et pour celles qui ont été établies sur les cours d'eau non navigables, par l'article 14. A vrai dire, si l'article 45 est explicite, l'article 14 ne parle pas des usines dotées de l'existence légale, mais il n'y a pas de raison de ne pas l'appliquer à cette catégorie d'usines ; du reste, les arrêts qui ont été rendus après la mise en vigueur du régime issu de la loi de 1898 sont formels et restent à cet égard dans la ligne de la jurisprudence antérieure. C'est ainsi que dans un arrêt du 6 juillet 1928 le Conseil d'Etat considérant : « qu'aux termes de l'article 14 de la loi du 9 avril 1898 les permissions accordées pour l'établissement d'ouvrages sur les cours d'eau non navigables ou flottables peuvent être révoquées ou modifiées sans indemnité » en conclut que : « la faculté de modification prévue par cette disposition législative s'applique non seulement à l'égard des ouvrages autorisés en vertu des lois du 20 août 1790 et du 6 octobre 1791, et de l'article 11 de la loi du 8 avril 1898, mais encore à l'égard des usines fondées en titre »¹.

*
* *

La doctrine a toujours été en parfait accord avec la jurisprudence pour reconnaître que l'Administration avait, vis-à-vis des usines fondées en titre, les mêmes droits que ceux dont elle disposait à l'égard des usines ordinaires. Picard, étudiant, dans son *Traité des eaux*, les conditions d'exercice des pouvoirs de police de l'autorité administrative, à l'égard des usines situées sur les cours d'eau non navigables, écrivait que : « les établissements

1. C.E., 5 août 1901, Ollagnier, *Lebon*, p. 535 ; C.E., 6 juillet 1928, Ollagnier, D.H., 1930, p. 579 ; C.E., 10 février 1932, Repaire, *Lebon*, p. 155.

créés sur les cours d'eau non navigables ni flottables demeurent toujours à ce point de vue dans une situation précaire. Il n'y a point de distinction à faire entre les établissements qui remontent à une époque éloignée et ceux qui sont de date récente, entre ceux qui ont une existence légale, et ceux qui en sont dépourvus ; les uns et les autres sont soumis à la loi commune et cette loi ne comporte pas d'exception »¹.

Examinant plus loin la situation des usines établies sur les cours d'eau navigables, le même auteur s'exprimait ainsi : « ce n'est pas seulement sur les ouvrages dépourvus d'existence légale que s'exercent les pouvoirs de l'Administration, ils s'étendent aux établissements fondés en titre »².

L'opinion de la doctrine actuelle n'est pas différente de celle qu'exprimait Picart : « Le droit de modification ou de suppression qui appartient à l'Administration, écrit notamment M. le Professeur Mestre, dans un article qu'il fit paraître concernant le régime des usines fondées en titre, s'exerce également sur les usines fondées en titre et sur les usines ordinaires »³.

Ainsi, des articles 14 et 15 de la loi du 8 avril 1898, de la jurisprudence, et de la doctrine, il résulte que, *réserve faite de l'éventualité d'une indemnisation*, le droit des titulaires d'usines fondées en titre établies sur les cours d'eau navigables ou non navigables est, au point de vue de sa suppression ou de sa modification par mesure administrative de police, complètement assimilé au droit des titulaires d'usines ordinaires ayant fait l'objet

1. Picard, *Traité des eaux*, t. II, p. 57.

2. Picard, *Traité des eaux*, t. III, p. 244.

3. Mestre, *Chronique* au D.H., 1930, p. 59, « Le régime juridique des usines fondées en titre ».

d'une autorisation. C'est la jurisprudence qui a défini les pouvoirs de l'Administration vis-à-vis des usines fondées en titre et a déterminé notamment leurs conditions d'exercice.

Paragraphe 2

Conditions d'exercice des droits de l'Administration

Le droit de l'Administration est soumis à deux conditions. Il faut que l'Administration agisse dans un intérêt public nettement défini et qu'elle respecte d'autre part les formalités prévues par la loi.

A. — Nécessité de l'intérêt public

La modification ou la suppression de leur droit à la force motrice étant susceptible de léser gravement les usiniers fondés en titre, l'Administration ne peut agir que dans un intérêt public nettement défini¹. Le Conseil d'Etat a souvent rappelé avec insistance que le droit de l'Administration, à l'égard des usines fondées en titre, quelle que soit du reste la nature du cours d'eau sur lequel ces usines sont établies, était soumis à cette condition qui s'applique également lorsqu'il s'agit d'usines ordinaires². La notion d'intérêt public a des aspects multiples : intérêt de la navigation³, de l'agriculture, de la

1. C.E., 27 mars 1896, Delhomme, *Lebon*, p. 296 ; C.E., 5 août 1901, Ollagnier.

2. C.E., 6 juillet 1900, de Tessières, *Lebon*, p. 467 ; C.E., 7 mars 1902, Estrabant, *Lebon*, p. 177 ; C.E., 12 février 1904, Dame du Lin, *Lebon*, p. 116 ; C.E., 8 mars 1907, Porgès, *Lebon*, p. 239.

3. C.E., 11 mai 1838, Verteau, *Lebon*, p. 260 ; C.E., 19 mai 1840, Conqueret, *Lebon*, p. 86 ; C.E., 16 juillet 1842, Héritiers de Virieu, *Lebon*, p. 283 ; C.E., 17 février 1843, Radault ; C.E., 10 septembre 1845, Viard, *Lebon*, p. 495 ; C.E., 30 mars 1853, de Bréval, *Lebon*, p. 407 ; C.E., 3 décembre 1911, D.P., 1913.III.92.

sécurité, de la salubrité¹, des grands travaux publics², de l'industrie et de l'écoulement des eaux, protection contre les inondations³. Ces intérêts sont légitimes et rendent l'opération légale. Au contraire, un acte de suppression ou de modification qui s'inspirerait d'autres motifs serait susceptible d'être annulé pour détournement de pouvoir⁴. En effet, les décisions administratives qui ont pour effet de diminuer ou de supprimer le droit d'un usinier fondé en titre sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir, et le Conseil d'Etat les annule impitoyablement quand elles n'ont pas en vue l'intérêt public. La haute juridiction administrative a ainsi annulé pour détournement de pouvoir les actes relatifs aux usines fondées en titre dans des hypothèses où l'Administration avait usé de ses pouvoirs, non dans l'intérêt public, mais pour trancher une contestation privée entre usinier et riverains⁵ ou pour suppléer à des travaux d'élargissement et de redressement des cours d'eau⁶. Du reste, pour rechercher si la mesure contestée contient un excès de pouvoir, le Conseil d'Etat ne doit pas se borner à l'examen des motifs apparents de l'arrêté, il peut rechercher dans d'autres pièces le but réel de la mesure contestée⁷.

1. C.E., 20 juillet 1832, Ricord, *Lebon*, p. 396 ; C.E., 6 juillet 1828, Ollagnier, D.H., 1930, p. 579.

2. C.E., 30 janvier 1914, Colomb, *Lebon*, p. 117.

3. C.E., 22 octobre 1830, Couplet, *Lebon*, p. 477 ; C.E., 3 août 1866, Schotsmann, *Lebon*, p. 931 ; C.E., 3 juin 1881, Pissavin, D.P., 1882.III.107 ; C.E., 16 décembre 1880, Bernard de la Vernet, S., 1883.III.43 ; C.E., 20 novembre 1891, Durand, D.P., 1893.III.20 ; C.E., 10 février 1932, Repaire, *Lebon*, p. 154 (Cf. Bougault, *op. cit.*, p. 178).

4. C.E., 30 novembre 1888, D.P., 90.III.15 ; C.E., 13 juin 1883, D.P., 85.III.21 ; C.E., 11 juin 1909, D.P., 1911.III.62 ; C.E., 16 novembre 1928, Mitzgier (Cf. Chambre syndicale des forces hydrauliques, *Bulletin*, février 1929, N° 571).

5. C.E., 23 mars 1870, Chalret Durieu, D.P., 1871.III.29 ; C.E., 26 mai 1905, Vve Sarlandie, *Lebon*, p. 475.

6. C.E., 7 août 1903, Convert, *Lebon*, p. 634 ; C.E., 11 juin 1909, D.P., 1911.III.62.

7. C.E., 27 mars 1896, Delhomme, *Lebon*, p. 296.

B. — *Formalités imposées*

L'Administration est tenue, quand elle exerce à l'égard des usines fondées en titre son droit de modification ou de suppression, d'observer certaines règles qui lui sont imposées par la loi. Ces formalités sont différentes suivant que les usines dont il s'agit sont situées sur des rivières navigables ou sur des rivières non navigables.

Usines fondées en titre sur les rivières navigables.

D'après l'article 45 de la loi du 8 avril 1898, « aucune suppression ou modification d'usines ou établissements créés sur les rivières navigables ne pourra être prononcée que suivant les formes et avec les garanties établies par les articles précédents ». Or, les articles précédents, dont il est question, sont relatifs aux conditions dans lesquelles il est statué sur les demandes en autorisation d'établissement sur les cours d'eau domaniaux.

Par conséquent, aucune suppression ou modification d'usines fondées en titre sur les rivières navigables ne peut avoir lieu qu'en observant les formalités prévues par la loi du 8 avril 1898 pour l'autorisation des établissements ou usines ordinaires sur ces mêmes cours d'eau. L'autorité qui agit, qui peut modifier ou supprimer le droit d'un usinier fondé en titre, est celle qui, d'après les articles 41 à 43 de la loi de 1898, modifiés par le décret-loi du 1^{er} octobre 1926, a qualité pour accorder les autorisations¹. D'après ces textes, si un établissement ne

1. Il convient de remarquer que les règles établies par les textes sus-visés ne sont plus applicables que pour la suppression des usines hydrauliques autorisées antérieurement à la loi de 1919 (article 18, alinéa 1 de la loi de 1919) et des usines fondées en titre. Elles continuent, d'autre part, à régir dans tous les cas l'autorisation ou la suppression des prises d'eau qui ne concernent pas les usines hydrauliques, par exemple les prises d'eau d'ordre agricole pour l'irrigation.

modifie pas le régime du cours d'eau ou s'il a un caractère temporaire (moins de deux ans) c'est l'ingénieur en chef des Ponts-et-Chaussées qui accorde l'autorisation sauf recours au ministre. Cependant, s'il y a désaccord, soit entre les départements ministériels intéressés, soit entre eux et le maire d'une commune, le préfet se substitue à l'ingénieur pour statuer. Pour tous les autres établissements c'est le préfet qui accorde l'autorisation, sous réserve de l'autorisation préalable du Ministre des Travaux publics, et s'il y a désaccord soit entre les départements ministériels intéressés, soit entre eux et le maire d'une commune, c'est un décret en Conseil d'Etat.

Il semble donc que depuis la modification des articles 41 à 43 de la loi de 1898 par le décret-loi du 1^{er} octobre 1926 les usines fondées en titre ne puissent être modifiées ou supprimées que par arrêté du préfet ou par décret rendu sur l'avis du Conseil d'Etat¹. Au contraire, sous le régime des anciens articles 41 à 43 de la loi du 8 avril 1898, les modifications ou suppressions d'usines fondées en titre sur les cours d'eau domaniaux ne pouvaient être ordonnées que par décret pris après enquête et sur avis du Conseil d'Etat. Les préfets ne pouvaient agir qu'à titre provisoire et en attendant le décret définitif, et leurs arrêtés en cette matière étaient, en principe, toujours susceptibles d'être annulés pour incompétence². Si, cependant, dans de nombreux arrêts on remarque que le préfet a pu agir à titre définitif, c'est probablement en tenant compte de certains textes de l'époque révolutionnaire qui ont chargé les administrations départementales de veiller à la conservation des rivières naviga-

1. C.E., 31 janvier 1913, Amelin, *Lebon*, p. 145.

2. C.E., 31 janvier 1913, Amelin, *Lebon*, p. 145.

bles et de prendre des mesures de police propres à assurer le libre écoulement des eaux et le service de la navigation¹.

La procédure à suivre par les autorités administratives, pour modifier ou supprimer une usine fondée en titre, est celle qui devait être suivie avant la mise en vigueur de la loi du 16 octobre 1919 pour octroyer aux usines l'autorisation de s'établir sur un cours d'eau domanial. Cette procédure est déterminée par un règlement d'administration publique du 1^{er} août 1905, pris en exécution de la loi du 8 avril 1898².

Usines fondées en titre sur les cours d'eau non domaniaux.

Pour supprimer ou modifier le droit d'un usinier fondé en titre établi sur un cours d'eau non domanial, l'Administration est tenue de suivre les formes imposées pour l'autorisation elle-même des usines ordinaires sur ces mêmes cours d'eau. Bien entendu, il s'agit de formes imposées par les textes antérieurs à la loi de 1919, puisque les usines fondées en titre sont formellement exclues des dispositions de cette loi.

L'autorité qui a qualité pour agir est le préfet, l'article 12 de la loi du 8 avril 1898 stipule, en effet : « Les préfets statuent après enquête sur ... la révocation ou

1. Loi du 22 décembre 1789, section III, article 2 ; Loi des 12-20 août 1790, chap. VI, paragraphe 3 ; Loi des 28 septembre-octobre 1791, titre II, article 16.

2. Depuis la mise en vigueur de la loi de 1919, cette procédure ne concerne plus les usines hydrauliques établies postérieurement au 16 octobre 1919, mais c'est toujours elle qui doit être suivie quand l'Administration fait usage de son droit de modification ou de suppression des usines hydrauliques autorisées antérieurement au 16 octobre 1919 (art. 18, alinéa 1 de la loi) ou fondées en titre. D'autre part, elle s'applique toujours aux demandes d'autorisation de prises d'eau ne concernant pas la force hydraulique, par exemple les prises d'eau d'ordre agricole.

la modification des permissions précédemment accordées ». Le préfet ayant, d'après ce texte, qualité pour révoquer ou modifier les usines autorisées continue à être compétent pour exercer les mêmes pouvoirs vis-à-vis des usines fondées en titre.

Quant à la procédure à suivre par l'autorité administrative, elle est déterminée comme celle qui doit être suivie pour la modification ou la suppression d'usines fondées en titre établies sur des cours d'eau domaniaux par le règlement d'administration publique du 1^{er} août 1905¹.

En définitive, qu'il s'agisse pour l'Administration d'exercer ses droits de modification ou de suppression à l'égard d'usines fondées en titre sur des cours d'eau domaniaux ou, à l'égard d'usines fondées en titre sur des cours d'eau non domaniaux, le respect des formes dont il vient d'être question est très important. Toute décision relative aux usines fondées en titre rendue par une autorité incompétente ou au mépris des formalités et des règles de procédure imposées étant sujette à annulation devant le Conseil d'Etat². Il y a du reste lieu de remarquer que depuis la mise en vigueur de la loi du 16 octobre 1919 les garanties et les formes établies par la loi du 8 avril 1898 et par le règlement d'administration publique du 1^{er} août 1905, ne concernent plus l'établissement des usines hydrauliques, mais ce sont toujours elles qui doivent être respectées par l'Administration quand elle fait usage de son droit de modification ou de suppression à l'égard des usines fondées en titre ou des usines autorisées avant le 16 octobre 1919³. D'autre part,

1. S., *Lois annotées*, 1903, p. 1009.

2. C.E., 31 janvier 1913, Amelin, *Lebon*, p. 145.

3. Tout au moins jusqu'au 16 octobre 1994, date à laquelle expire le régime transitoire des usines autorisées avant 1919.

les dispositions visées ci-dessus s'appliquent toujours aux demandes d'autorisation de prise d'eau ne concernant pas l'emploi de la force hydraulique (prises d'eau d'ordre agricole pour irrigation par exemple).

Paragraphe 3

Indemnisation des usiniers fondés en titre

Les titulaires d'usines fondées en titre ne sont pas sans garantie contre l'exercice des droits de l'Administration. La décision administrative qui a pour effet de consacrer la suppression ou la diminution de la force motrice d'une usine fondée en titre est tout d'abord susceptible de recours en annulation pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, notamment pour vice de forme¹ ou pour détournement de pouvoir². D'autre part, les usiniers fondés en titre dont le droit a été modifié ou supprimé peuvent prétendre à une indemnité. Il est vrai que cette indemnité présente un caractère relativement exceptionnel. Toute indemnité est, en effet, formellement exclue quand la suppression ou la diminution de la force motrice d'une usine fondée en titre est intervenue dans certaines circonstances explicitement visées dans le texte de la loi du 8 avril 1898.

A. — *Le principe du droit à indemnité*

1° *A l'égard des usines fondées en titre sur les cours d'eau navigables* ce droit à indemnité est reconnu par

1. C.E., 31 janvier 1913, Amelin, *Lebon*, p. 145.

2. C.E., 23 mars 1870, Chalret Durieu, D.P., 1871.III.29 ; C.E., 7 août 1930, Convert, *Lebon*, p. 634 ; C.E., 26 mai 1905, Vve Sarlandie, *Lebon*, p. 475 ; C.E., 11 juin 1909, D.P., 1911.III.62.

l'article 45 de la loi du 8 avril 1898 qui dispose : « Les prises d'eau et autres établissements créés sur les cours d'eau navigables ou flottables, même avec autorisation, peuvent toujours être modifiés ou supprimés. *Une indemnité n'est due que lorsque les prises d'eau ou établissements dont la modification ou la suppression est ordonnée ont une existence légale* ». Par contre, il ressort de la combinaison du même article avec les articles 16 et 18 de la loi du 16 octobre 1919, que vis-à-vis des usines autorisées sur les cours d'eau navigables avant la mise en vigueur de la loi de 1919 comme vis-à-vis des usines autorisées, en vertu de cette dernière loi, le droit de suppression ou de modification s'exerce sans indemnité¹ ; dans ces différentes hypothèses, en effet, l'autorisation a un caractère de précarité absolue, l'exploitant d'une usine autorisée n'a pas droit au maintien de l'autorisation ni, par suite, à une indemnité au cas de retrait ou de modification de celle-ci dans l'intérêt public².

Le droit à indemnité des titulaires d'usines fondées en titre sur les cours d'eau navigables se justifie au contraire par le caractère spécial et perpétuel de ces usines qui s'oppose au caractère précaire des autorisations. Du reste, ce droit était reconnu par la doctrine et la jurisprudence bien avant la mise en vigueur des dispositions de la loi du 8 avril 1898. Picart écrivait notamment, dans son *Traité des eaux*³ : « L'Administration peut toujours prononcer le retrait ou procéder à la révision des actes de concession quand l'intérêt public l'exige, ses pouvoirs

1. L'article 16 de la loi du 16 octobre 1919 dispose, en effet, dans son paragraphe 2 qu'à « toute époque elles (les autorisations) peuvent être révoquées ou modifiées sans indemnité dans les cas prévus par les lois en vigueur sur le régime des eaux ».

2. C.E., 11 juin 1909, D.P., 1911.III.62.

3. *Traité des eaux*, t. III, p. 276.

ne sont pas limités aux établissements dépourvus d'existence légale ; elle est autorisée à les exercer au regard des usines et prises d'eau dont l'origine remonte au delà de 1566 ou qui ont été l'objet d'une vente nationale, *sauf allocation d'une indemnité en réparation du préjudice infligé à l'usinier* ».

Le Conseil d'Etat reconnaît, du reste, formellement le droit à indemnité dans ses arrêts quand la modification ou la suppression du droit de l'usinier a été réalisée dans un intérêt public autre que l'intérêt de la salubrité ou de l'écoulement des eaux (inondations)¹.

Mais il faut bien insister sur ce fait que le droit à indemnité des titulaires d'usines fondées en titre situées sur des rivières navigables, en cas de diminution ou de suppression de leur force motrice par décision administrative, n'existe que dans la mesure de la consistance légale de l'établissement, telle qu'elle résulte des titres anciens.

La puissance brute que les usiniers fondés en titre ont mis en œuvre au delà de la consistance légale de leur établissement ne donne jamais lieu à indemnité, quand, n'ayant fait l'objet d'aucune autorisation, elle a été irrégulièrement établie vis-à-vis de l'Administration².

N'est pas davantage susceptible d'ouvrir droit à indemnité la modification ou la suppression directe par l'Administration de la puissance que les usiniers fondés en titre ont éventuellement été autorisés à emprunter aux cours d'eau navigables en excédent de la puissance

1. C.E., 19 mars 1840, Conqueret, *Lebon*, p. 86 ; C.E., 26 juillet 1842, Héritiers de Virieu ; C.E., 17 février 1843, Radault ; C.E., 10 septembre 1845, Viard ; C.E., 3 décembre 1846 Peyrouse ; C.E., 20 janvier 1882, Bellanger, D., 1883.III.47 ; C.E., 30 janvier 1914, Colomb, *Lebon*, p. 117.

2. C.E., 16 mars 1870, Flachier, *Lebon*, p. 297 ; C.E., 7 août 1874, Acot, *Lebon*, p. 830 ; C.E., 5 mai 1876, Rioussé, *Lebon*, p. 411, D.P., 1887. III.10 ; C.E., 24 janvier 1919, Lelièvre, *Lebon*, p. 73.

fondée en titre, conformément aux textes révolutionnaires (loi des 22 décembre 1789-janvier 1790, loi des 12-20 août 1790, arrêté du 13 nivôse an V, arrêté du 19 ventôse, an VI) ou aux articles 40 et suivants de la loi du 8 avril 1898, ou même dans les conditions de l'article 16 de la loi du 16 octobre 1919. En effet, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, les usines autorisées sur les cours d'eau navigables en vertu des textes sus-visés peuvent toujours être modifiées ou supprimées quand l'intérêt public l'exige et cela sans indemnité.

Pourraient seules entrer en ligne de compte, à cet égard, les modifications intérieures¹ ou mêmes les modifications aux ouvrages extérieurs² autorisés ou non, dès lors qu'elles n'ont pas porté la force motrice brute au delà de la consistance légale de l'établissement.

La détermination de la consistance légale des usines fondées en titre présente donc, dans toutes ces hypothèses, une particulière importance. Les tribunaux admettent, nous l'avons vu plus haut, la conformité entre la consistance effective et la consistance légale, s'il n'est allégué aucun fait précis d'où l'on puisse inférer que la force motrice a été modifiée depuis la date à laquelle l'usine a acquis son existence légale; ils considèrent, à défaut de preuve contraire fournie par l'Administration, que la situation de fait actuelle représente exactement la situation primitive; il appartient donc à l'Administration de faire la preuve que l'état de chose a été modifié et d'établir que l'usinier a dépassé la consistance légale, sinon, le droit à indemnité de l'exploitant correspond à la totalité de la force motrice supprimée ou diminuée.

1. C.E., 25 janvier 1851, Bouin; C.E., 25 mai 1851, Baudouin; C.E., 27 août 1857, Marchand.

2. C.E., 22 novembre 1889, Nicquevert.

A vrai dire ces principes n'ont été appliqués par la jurisprudence que dans l'hypothèse où la force motrice d'une usine fondée en titre était diminuée ou supprimée à la suite de travaux publics¹. Nous estimons cependant qu'ils sont valables dans le cas où la diminution ou la suppression de la force motrice est le résultat d'une simple mesure administrative de police.

Telle est l'étendue du droit à indemnité du titulaire d'une usine fondée en titre située sur une rivière navigable en cas de diminution ou de suppression de la force motrice de son établissement par décision administrative. Il est à remarquer que la situation de l'usinier fondé en titre est plus favorable dans le cas où la modification de la force motrice est la conséquence de l'exécution de travaux publics : dans cette dernière hypothèse le droit à indemnité est toujours reconnu par la jurisprudence, quelle que soit la puissance dont l'usinier dispose en excédent de sa consistance légale, du moment que cette puissance a été régulièrement autorisée, conformément aux textes révolutionnaires, sur les eaux, à la loi du 8 avril 1898, ou même à l'article 16 de la loi de 1919, à condition toutefois que l'autorisation n'ait pas été retirée préalablement dans les formes légales².

* * *

2° *La modification ou la suppression du droit d'un titulaire d'usine fondée en titre établie sur un cours d'eau non navigable* a également pour contre-partie l'allocation d'une indemnité. L'article 14 de la loi du 8 avril 1898

1. C.E., 19 juillet 1871, Cl^o P.L.M., *Lebon*, p. 101 ; C.E., 13 avril 1870, Thibault, *Lebon*, p. 446 ; C.E., 20 mai 1881, *Lebon*, p. 546 ; C.E., 31 mai 1884, D.P., 1885.III.116 ; C.E., 23 décembre 1904, Rieffel, *Lebon*, p. 885.

2. C.E., 26 janvier 1912, Lucq.

porte, en effet, que sauf dans 3 circonstances qu'il spécifie nettement « les permissions sur les cours d'eau non navigables ne peuvent être révoquées ou modifiées que moyennant indemnité ».

Ce texte ne fait aucune distinction au point de vue du droit à indemnité entre les usines simplement autorisées sur les cours d'eau non domaniaux et les usines fondées en titre sur ces mêmes cours d'eau. A l'égard des usines autorisées, le droit à indemnité se justifie par le fait que l'autorisation accordée au riverain d'établir une usine n'avait pas, avant 1919, le caractère d'une concession précaire, mais celui d'un acte administratif permettant à celui-ci d'exercer le droit d'usage de la force hydraulique dont il était titulaire. En effet, la jurisprudence avait appliqué à l'emploi de la force hydraulique les règles établies par les articles 644 et 645 du Code civil ; elle avait admis que ces dispositions du Code civil, qui n'envisagent que des usages agricoles, comme l'irrigation, pouvaient également être appliquées aux usages industriels.

La loi de 1919, bien qu'ayant posé comme principe général que nul ne peut disposer de l'énergie hydraulique sans un acte de la puissance publique (autorisation ou concession) qui en confère le droit s'en est cependant tenue, en ce qui concerne la révocation et la modification des permissions, aux règles antérieures. D'une part, en effet, l'article 16 stipule dans son 2^e alinéa que les autorisations du régime nouveau peuvent être révoquées ou modifiées sans indemnité *dans les conditions prévues par les lois en vigueur sur le régime des eaux* ; d'autre part, aux termes de l'article 18, les usines autorisées antérieurement à 1919 demeurent soumises au

régime de la loi de 1898 pendant 75 ans à dater de la promulgation de la loi de 1919, c'est-à-dire jusqu'au 16 octobre 1994.

A l'égard des usines fondées en titre sur les cours d'eau non domaniaux, le droit à indemnité se justifie de la même manière que le droit à indemnité des usines fondées en titre sur les cours d'eau domaniaux. Il y a du reste lieu de remarquer que dans cette hypothèse, conformément à ce qui vient d'être dit, le titulaire d'une usine fondée en titre, située sur une rivière non navigable, qui a acquis des droits de riveraineté pour accroître sa puissance, a droit à une indemnité pour la puissance mise en œuvre au delà de la consistance légale dans les conditions de la loi du 8 avril 1898 ou conformément à l'article 16 de la loi du 16 octobre 1919.

En définitive, l'Administration peut, par une simple décision, supprimer ou modifier dans un intérêt public le droit des titulaires d'usines dotées de l'existence légale. Mais elle doit, en principe, nous venons de le voir, allouer à l'usinier lésé une indemnité compensatrice ; toutefois, cette indemnité n'est ni générale, ni absolue, il est des circonstances où les pouvoirs de l'Administration s'exercent librement et sans contrepartie.

B. — Circonstances dans lesquelles il n'y a pas lieu à indemnité

L'article 14 de la loi du 8 avril 1898, relatif aux installations sur les cours d'eau non navigables, est ainsi rédigé : « Les permissions peuvent être révoquées ou modifiées sans indemnité, soit dans l'intérêt de la salubrité publique, soit pour prévenir ou faire cesser les

inondations, soit enfin dans le cas de réglementation générale prévue à l'article 9 ; dans tous les autres cas, elles ne peuvent être révoquées ou modifiées que moyennant indemnité ». Ces dispositions relatives au droit de suppression ou de modification sans indemnité semblent ne s'appliquer qu'aux seules usines autorisées sur les cours d'eau non navigables. En effet, cet article est inséré dans le Titre II de la loi du 8 avril 1898, titre relatif aux cours d'eau non navigables et non flottables et n'envisage que les établissements auxquels il a été délivré une permission. En réalité l'article 14 s'applique également aux usines fondées en titres sur les cours d'eau non domaniaux, et même aux usines fondées en titre sur les cours d'eau domaniaux.

En ce qui concerne les premières, nous avons déjà eu l'occasion de souligner que l'article 14 de la loi de 1898 ne faisait aucune distinction entre les usines autorisées sur les cours d'eau non navigables et les usines fondées en titre sur ces mêmes cours d'eau. Du reste, le Conseil d'Etat a fait nettement remarquer, dans plusieurs arrêts¹ : « que la faculté de modification sans indemnité prévue par l'article 14 s'applique non seulement à l'égard des ouvrages autorisés mais encore à l'égard des usines fondées en titre ».

En ce qui concerne les usines établies sur les cours d'eau navigables, l'article 45 de la loi de 1898 dispose, au contraire qu' : « une indemnité n'est due que lorsque les prises d'eau ou établissements dont la suppression ou la modification est ordonnée ont une existence légale ». La généralité de ces termes pourrait faire croire

1. C.E., Ollagnier, 6 juillet 1928, D.H., p. 579, 1930 ; C.E., Repaire, 10 février 1932, *Lebon*, p. 155.

que cette indemnité doit être accordée aux usiniers fondés en titre sur les cours d'eau domaniaux dans tous les cas de suppression ou de diminution de la force motrice quels qu'ils soient ; nous estimons cependant, avec M. Mestre, que les restrictions apportées par l'article 14 s'appliquent aux usines établies sur les rivières navigables, comme aux usines établies sur les cours d'eau non navigables. Comme l'a fait remarquer l'éminent professeur, le droit de l'exploitant d'une usine fondée en titre ne saurait être plus étendu lorsque cette usine est située sur une rivière domaniale, et on ne peut admettre que l'usinier fondé en titre sur un cours d'eau navigable obtienne une indemnité, dans le cas où cette indemnité est exclue par l'article 14 de la loi de 1898 pour les usines situées sur les cours d'eau non navigables¹.

Du reste, la majorité des auteurs ayant écrit avant la promulgation de la loi du 8 avril 1898 prétendait déjà que les mesures ayant exclusivement pour objet de remédier à des inconvénients graves, à des dangers, soit au point de vue du libre écoulement des eaux, soit au point de vue de la salubrité publique, ne pouvaient ouvrir droit à indemnité aux titulaires d'usines fondées en titre, que ces usines soient établies sur les cours d'eau domaniaux ou sur les cours d'eau non domaniaux, quand ces *mesures* avaient pour effet de priver l'usinier de tout ou partie de sa force motrice².

Picard notamment, envisageant l'effet des mesures de police à l'égard des usines situées sur les cours d'eau non

1. Mestre, « Le régime juridique des usines fondées en titre », *Chronique* au D.H., 1930, p. 60. Article dans la *Revue générale de l'hydraulique*, janvier-février 1936, p. 382.

2. Perriquet, *Traité des travaux publics*, t. II, p. 333, N° 1050, Dufour, *op. cit.*, t. IV, N° 524 ; Daviel, *op. cit.*, t. II, p. 105 ; Picard, *op. cit.*, t. III, p. 246.

navigables, s'exprimait ainsi : « En aucun cas ces mesures ne sont susceptibles d'ouvrir droit à indemnité dès lors qu'elles sont motivées par les nécessités du libre écoulement des eaux ou de la salubrité publique. Les établissements créés sur les cours d'eau non navigables ni flottables demeurent toujours, à ce point de vue, dans une situation précaire. Il n'y a point de distinction à faire entre les établissements qui remontent à une époque éloignée et ceux qui sont de date récente, entre ceux qui ont une existence légale, et ceux qui en sont dépourvus. Les uns et les autres sont soumis à la loi commune et cette loi ne comporte pas d'exception »¹. Examinant plus loin l'effet à l'égard des usines fondées en titre des mesures administratives de police prises dans l'intérêt du libre écoulement des eaux, le même auteur écrivait² que « en pareil cas les dispositions prescrites par l'autorité administrative sont des dispositions de salut public ; elles tendent non à améliorer la situation naturelle, mais à protéger l'intérêt général contre les périls qui la menacent ; elles constituent des actes de police dans toute l'acception du terme et le droit de les prendre sans dédommagement est un droit en quelque sorte immanent. On ne conçoit pas comment à aucune époque, le pouvoir souverain se serait dépouillé de ses prérogatives essentielles, aurait abdiqué ses devoirs les plus impérieux, en ce qui concerne la sûreté et les intérêts vitaux de la communauté ».

La jurisprudence du Conseil d'Etat est dans le même sens.

La haute juridiction administrative a maintes fois

1. Picard, *op. cit.*, t. II, p. 56.

2. Picard, *op. cit.*, t. III, p. 246.

rejeté les demandes d'indemnité intentées par des usiniers fondés en titre pour modification ou suppression de leur établissement par l'Administration, dans un but d'hygiène ou de salubrité. Dans l'affaire Ollagnier¹, il a notamment refusé toute indemnité à un usinier fondé en titre sur un cours d'eau non domanial dont le droit avait été modifié par un arrêté du préfet, ordonnant une dérivation. La haute juridiction administrative a, en effet, considéré « qu'il résultait de l'instruction que cette mesure avait été prise exclusivement dans le but d'assurer à la population de la commune la quantité d'eau indispensable à ses besoins domestiques, c'est-à-dire dans un but d'hygiène et de salubrité publiques ».

On trouve également dans la jurisprudence des hypothèses où l'indemnité a été refusée à un usinier fondé en titre parce que l'acte qui a supprimé ou modifié son droit était inspiré par la préoccupation d'éviter les inondations⁴.

L'hypothèse de refus d'indemnité à la suite de la modification ou de la suppression d'une usine fondée en titre dans le cas de la réglementation générale prévue à l'article 9 de la loi du 8 avril 1898 est un peu plus théorique. L'article 9 de la loi du 8 avril 1898 a donné à l'autorité administrative un pouvoir tout à fait exceptionnel de répartition des eaux entre l'agriculture et l'industrie. Il ne s'agit pas là d'une répartition entre un usager et un autre usager, celle-ci restant du ressort de l'autorité judiciaire, mais d'une répartition générale

1. C.E., 6 juillet 1928, D.H., 1928, p. 579.

2. C.E., Pissavin, 3 juin 1881, D.P., 1882.III.107; C.E., 16 décembre 1881, Bernard de la Vernet, S., 1883.III.43; C.E., Durand, 20 novembre 1891, D.P., 1893.III.20; C.E., 10 février 1932, Repaire, *Lebon*, 1932, p. 154; cf. Bougault, *op. cit.*, p. 178.

à faire entre l'agriculture et l'industrie, entre groupe d'industriels et groupe d'irrigants.

L'Administration est investie de ce pouvoir d'ordre législatif. Un décret en Conseil d'Etat intervient pour fixer la répartition et déterminer les droits des divers groupes ; mais le chef de l'Etat peut déléguer au préfet le droit de fixer par arrêtés le détail de la réglementation, de façon à laisser au système plus d'élasticité et de souplesse. Les règles posées par le décret en Conseil d'Etat se substituent à tous les droits issus du Code civil et de la loi de 1898 et à tous les droits provenant de titres antérieurs à 1789, ou même de ventes nationales. Les modifications à tous les droits existants se font sans indemnité. Spécialement ont lieu sans indemnité la diminution ou la suppression de la force motrice d'usines fondées en titre, conséquence d'une telle réglementation générale.

La réglementation générale prévue par l'article 9 de la loi du 8 avril 1898 ne concerne que les usages de l'eau des cours d'eau non navigables, réserve faite toutefois des usines hydrauliques concédées conformément à la loi de 1919. Elle ne s'exerce que très rarement depuis la loi de 1919 ; un des derniers règlements que l'on connaisse est celui qui est relatif à l'usage des eaux dans la rivière de l'Ouanne (*J.O.* du 11 septembre 1923, p. 8926)¹. Quant aux cours d'eau du domaine public, ils ne donnent pas lieu à des règlements de partage d'eau. En effet, les riverains de ces cours d'eau, qui ne sont pas titulaires d'usines fondées en titre, n'ont jamais bénéficié des droits d'usage institués par le Code civil, mais devaient,

1. Achille Mestre, « Le régime juridique des usines fondées en titre », D.H., 1930, *Chronique* 57 et *Bulletin de la Chambre syndicale des forces hydrauliques*, p. 74, note 1.

avant 1919, obtenir dans tous les cas une autorisation précaire pour leurs établissements. L'Administration, en accordant ces autorisations, pouvait déterminer et limiter ses concessions successives et assurer ainsi un bon aménagement des forces motrices ou des eaux à usages agricoles sans procéder par voie de répartition générale¹.

* * *

Quand la diminution ou la suppression de la force motrice d'une usine fondée en titre intervient dans l'une des trois hypothèses prévues à l'article 14 de la loi du 8 avril 1898, toute indemnité est refusée au titulaire de cette usine, quelle que soit la nature du cours d'eau sur lequel son établissement est situé. La thèse du Conseil d'Etat est que l'Etat est nanti sur tous les cours d'eau d'un pouvoir supérieur de police. Sur les cours d'eau non navigables, comme sur les cours d'eau navigables, il doit faire cesser ou prévenir les inondations et assurer la salubrité publique. La priorité est donc due au service dont l'Etat a la charge, et cette priorité s'impose sans indemnité.

Par contre, comme nous l'avons montré plus haut, quand la modification ou la suppression d'une usine fondée en titre est motivée par un intérêt public, sans cependant qu'elle intervienne dans l'une des trois hypothèses susvisées : intérêt de la salubrité publique, précautions contre les inondations, réglementation générale des cours d'eau, elle ne peut être poursuivie que moyennant indemnité ; l'acte administratif qui refuserait cette

1. Picard, *op. cit.*, p. 264, t. III.

indemnité serait entaché d'excès de pouvoir. La jurisprudence est formelle à cet égard. Le Conseil d'Etat, par l'arrêt du 30 janvier 1914, Colomb¹, a notamment déclaré entaché d'excès de pouvoir un arrêté préfectoral qui, sans prévoir d'indemnité avait ordonné la démolition d'un barrage d'une usine fondée en titre sous prétexte que les vestiges de ce barrage nuisaient au bon écoulement des eaux.

Il résultait des pièces du dossier que la mesure avait été prise principalement dans l'intérêt d'un pont récemment construit pour desservir une route départementale. C'était bien un intérêt général et collectif qui avait inspiré le préfet. Le Conseil d'Etat a cependant annulé sa décision :

« La suppression de l'ouvrage motivée par un intérêt autre que celui d'assurer la salubrité publique et de prévenir les inondations, ne pouvait être poursuivie *que moyennant indemnité* »².

C. — *Tribunaux compétents sur l'indemnité* *Règlement de l'indemnité*

1^o *Compétence sur l'indemnité.*

La demande d'indemnité formée par un titulaire d'usine fondée en titre, à raison du préjudice résultant pour lui de la diminution ou de la suppression par acte administratif de police de la force motrice de son établissement, rentre dans la compétence du Conseil d'Etat et non dans celle du Conseil de préfecture.

« La demande d'indemnité, est-il dit dans l'arrêt

1. *Lebon*, p. 117.

2. C.E., 30 janvier 1914, Colomb, *Lebon*, p. 117.

Ollagnier du 6 juillet 1928, qui serait résultée pour lui (usinier fondé en titre) d'un acte de police, ressortissait directement au Conseil d'Etat »¹.

Le Conseil de préfecture n'est compétent, comme il le sera précisé plus loin, que sur les demandes d'indemnité formées par un usinier fondé en titre, à raison du préjudice résultant pour lui de la diminution ou de la suppression de sa force motrice due à l'exécution de travaux publics.

2° *Règlement de l'indemnité.*

Nous avons vu plus haut quelle était l'étendue du droit à indemnité des titulaires d'usines fondées en titre en cas de diminution ou de suppression de la force motrice de leur établissement par simple décision administrative : qu'il s'agisse d'une usine fondée en titre établie sur une rivière navigable, ou sur une rivière non navigable, le droit à indemnité n'existe, en principe, que dans la mesure de la consistance légale.

Il convient d'ajouter qu'aux termes d'une jurisprudence constante, l'indemnité ne doit compenser que la force motrice *effectivement utilisée*, étant entendu que l'énergie utilisée correspond à celle que l'usine est en mesure d'utiliser d'après son outillage et son agencement effectifs. A vrai dire, cette règle a été dégagée, par la jurisprudence dans l'hypothèse où la suppression ou la diminution de la force motrice résultait de l'exécution de travaux publics², mais elle doit également s'appliquer au cas où la modification de la force motrice est ordonnée par simple décision administrative. Par consé-

1. C.E., 6 juillet 1928, Ollagnier, D.H., 1928, p. 579.

2. C.E., 4 mars 1906, Sieur et Dame Le Bocq, *Lebon*, p. 392.

quent, peut seule être indemnisée, en définitive, la puissance pratiquement utilisée dans les limites qui viennent d'être rappelées.

La puissance effective est-elle supérieure à la consistance légale ? S'agissant d'usine fondée en titre, située sur une rivière navigable, le règlement de l'indemnité aura lieu d'après la consistance légale, sans tenir compte des augmentations de puissance, même régulièrement autorisées ; au contraire, si l'usine étant établie sur une rivière non navigable, son titulaire a acquis des droits de riveraineté et mis en œuvre sous le régime de l'autorisation de la loi de 1898 ou de 1919, une fraction de puissance au delà de la puissance légale de son établissement, l'indemnité doit être basée non pas seulement sur la puissance fondée en titre, mais sur la puissance effectivement utilisée dans la limite des droits reconnus à l'usinier.

Quand la puissance utilisée est inférieure à la consistance légale, l'indemnité correspond à la puissance effective seule.

Enfin, si la puissance pratiquement mise en œuvre est nulle, parce que l'établissement est en ruines, aucune indemnité ne saurait, en principe, être allouée à l'usinier. Nous verrons d'ailleurs ultérieurement, en étudiant le règlement de l'indemnité due, pour suppression ou diminution de la force motrice, résultant de l'exécution de travaux publics, quels sont les principes qui se dégagent de la jurisprudence à cet égard ; ces principes sont également valables *mutatis mutandis* dans l'hypothèse où la modification de la force motrice est la conséquence d'une simple décision administrative.

*
* *

En définitive, si les usines douées de l'existence légale échappent à la loi du 16 octobre 1919, le fait qu'elles soient fondées en titre ne fait pas obstacle aux pouvoirs qui sont conférés à l'Administration par la législation des eaux. Les règles qui régissent les rapports des exploitants d'usines fondées en titre avec l'Administration n'ont été affectées en rien par la loi de 1919. Cette loi a simplement perpétué le régime antérieur ; actuellement comme avant la loi du 16 octobre 1919 les usines fondées en titre peuvent être supprimées ou modifiées par une simple décision administrative prise dans l'intérêt général et si, en principe, les usiniers peuvent faire valoir leur droit à indemnité, celle-ci n'est jamais due quand la modification ou la suppression intervient dans l'un des cas prévus par l'article 14 de la loi du 8 avril 1898 : intérêt de la salubrité publique, précautions contre les inondations, réglementation générale des cours d'eau.

CHAPITRE V

LE DROIT DES USINIERS FONDÉS EN TITRE ET LES TRAVAUX PUBLICS

Nous avons, dans le chapitre précédent, examiné les droits de police de l'Administration sur les usines fondées en titre. Il convient maintenant d'étudier les effets du préjudice que peut causer aux titulaires d'usines fondées en titre l'exécution de travaux publics. Les travaux exécutés sur les cours d'eau sont fréquemment la source de dommages pour les usiniers, soit qu'ils suppriment ou diminuent définitivement la force motrice de leurs établissements, soit qu'ils réduisent ces usines à un chômage temporaire plus ou moins prolongé ; quels sont les effets de tels dommages ? Quels sont, en particulier, les effets de la suppression ou de la diminution de la force motrice d'une usine fondée en titre due à l'exécution de travaux publics ?

Paragraphe 1

Le droit à indemnité des titulaires d'usines fondées en titre. — Son étendue

Le droit à indemnité des titulaires d'usines fondées en titre pour suppression ou diminution de la force motrice de leur établissement résultant de l'exécution de travaux publics a toujours été reconnu, que cet établissement soit situé sur une rivière navigable ou sur une rivière non navigable.

L'article 48 de la loi du 16 septembre 1807 dispose que : « lorsque pour exécuter un dessèchement, l'ouverture d'une nouvelle navigation, un pont, il sera question de supprimer des moulins et autres usines, de les déplacer, modifier ou de réduire l'élévation de leurs eaux, la nécessité en sera constatée par les ingénieurs des Ponts-et Chaussées. Le prix de l'estimation sera payé par l'Etat lorsqu'il entreprend des travaux ; lorsqu'ils sont entrepris par des concessionnaires, le prix de l'estimation sera payé avant qu'ils puissent faire cesser le travail des moulins et usines. *Il sera d'abord examiné si l'établissement des moulins et usines est légale ou si le titre d'établissement ne soumet pas les propriétaires à voir démolir leurs établissements sans indemnité si l'utilité publique le requiert* ».

Ce texte reconnaît formellement le droit à indemnité des usiniers fondés en titre en cas de démolition de leurs installations, quelle que soit, du reste, la nature du cours d'eau sur lequel elles sont établies.

La jurisprudence a d'ailleurs très largement interprété l'article 48 de la loi de 1807 ; d'innombrables

arrêts faisant application de cette disposition ont accordé des indemnités aux titulaires d'usines fondées en titre dont la force motrice était supprimée ou diminuée par l'exécution de travaux publics, sans que l'établissement lui-même soit démoli¹.

Pendant longtemps, la jurisprudence fit une distinction entre les dommages permanents : suppression définitive ou réduction perpétuelle de la force motrice, et les dommages temporaires. Les premiers furent considérés tout d'abord comme constituant une véritable expropriation et comme relevant de ce fait de la connaissance des tribunaux judiciaires².

Mais cette distinction fut rapidement abandonnée³, et c'est désormais au Conseil de préfecture qu'il appartient de connaître des dommages de travaux publics causés aux usiniers (suppression ou réduction de la force motrice de leur établissement) quelles que soient la nature, l'importance et la durée de ces dommages⁴.

Le principe de l'indemnisation est tellement absolu que l'usine établie sur un cours d'eau navigable, anté-

1. Usines fondées en titre sur cours d'eau navigables, C.E., 15 mars 1844, de Boisset, *Lebon*, p. 149 ; C.E., 13 novembre 1903, de la Roche Aymon, *Lebon*, p. 675 ; C.E., 20 novembre 1903, Consorts Couten, *Lebon*, p. 705, S., 1906.III.40 ; C.E., 17 mars 1905, Ribot, *Lebon*, p. 285.

Usines fondées en titre sur cours d'eau navigables, C.E., 21 février 1902, p. 135 ; C.E., 23 décembre 1904, *Lebon*, p. 883 ; C.E. 4 mai 1906, *Lebon*, p. 391 ; C.E. 28 février 1908, *Lebon*, p. 194 ; C.E., 26 mars 1909 ; C.E. 8 mai 1912, de la Roche Aymon, *Lebon*, p. 538 ; C.E., 13 décembre 1923, *Lebon*, p. 869.

2. C.E., conflit, 8 juin 1832, Leclerc, C.E., 10 juillet 1833, Truffault et hospices de Pontoise, *Rec.*, p. 360 ; C.E., conflit, 14 novembre 1833 d'Anglemont, *Rec.*, p. 627 ; C.E., conflit, 17 avril 1834, Dutertre ; C.E., conflit, 7 novembre 1834, Cacheux. *Rec.*, p. 703.

3. C.E., 3 septembre 1836, Lebreton, *Rec.*, p. 436 ; C.E., conflits, 27 mars 1839, Moulin des Albarèdes, *Rec.*, p. 203 ; C.E., 26 décembre 1840, Cru.

4. C.E., 17 mai 1844, Moulin des Albarèdes, *Rec.*, p. 278 ; C.E., 29 mars 1851, Chevalier Truchon ; C.E., 28 mai 1852, dame Ramière ; conflit, 12 août 1854, Etienne ; Tribunal des conflits, 28 novembre 1850, héritiers Ser.

rieurement à l'édit de Moulins de février 1566, conserve tous ses droits à indemnité dans le cas même où après démolition et reconstruction une ordonnance nouvelle aurait fixé le régime de l'usine reconstruite sans admettre le droit à indemnité au cas de chômage résultant de travaux exécutés par l'Administration ¹.

Pour que le droit à indemnité soit ouvert, il faut, bien entendu, qu'il y ait véritablement dommage de travaux publics ; les règles d'après lesquelles les dommages de travaux publics sont ou non susceptibles de donner lieu à indemnité n'ont du reste rien de spécial à la matière des usines hydrauliques. Une diminution temporaire de force motrice constituant une *simple gêne* pour l'usinier justifie l'allocation d'une indemnité, mais alors cette indemnité consiste non pas en un capital mais en une rente annuelle susceptible d'être supprimée en tout ou en partie lorsque le dommage a cessé lui-même en tout ou en partie ².

* * *

Ainsi défini, ce droit à indemnité n'a jamais été l'apanage exclusif des titulaires d'usines fondées en titre. Il a toujours été reconnu, en faveur des titulaires d'usines ordinaires, établies sur les cours d'eau non navigables, et ayant fait l'objet d'une autorisation de police dans les conditions de la loi des 22 décembre 1789-janvier 1790, qui donnait à l'Administration la police de ces cours

1. C.E., 13 novembre 1903, sieur et dame de la Roche Aymon, *Lebon*, p. 675.

2. C.E., 23 décembre 1904, sieur Rieffel, *Lebon*, p. 883 ; Cf. également, 20 février 1903, Ville de Parthenay, *Lebon*, p. 159.

d'eau, et des articles 11 et 12 de la loi du 8 avril 1898¹. En effet, les riverains des cours d'eau non navigables avaient, avant 1919, un droit d'usage exclusif sur la pente de l'eau et sur la force motrice qui en résulte ; l'autorisation à laquelle était subordonné l'exercice de ce droit avait un simple caractère de police, mais elle ne concédait rien, n'accordait rien qui n'appartienne déjà à ceux qui la sollicitaient. Il est donc naturel qu'une indemnité soit allouée pour atteinte à leur droit aux détenteurs d'usines même non fondées en titre, établies sur des rivières non navigables en vertu d'autorisations qui n'ont pas le caractère précaire des autorisations accordées sur le domaine public. La loi de 1919 n'a du reste rien changé à ce régime.

Il n'y a donc pas de distinction à établir au point de vue du droit à indemnité en cas de diminution ou de suppression de leur force motrice entre les usines fondées en titre et les usines régulièrement établies sur les cours d'eau non navigables. Par conséquent si le titulaire d'une usine fondée en titre établie sur une rivière non navigable a augmenté la puissance légale de son établissement, avant 1919 ou depuis 1919, par l'acquisition de droits de riveraineté et en se plaçant sous le régime de l'autorisation, il a droit à indemnité aussi bien pour la puissance supplémentaire que pour la force motrice fondée en titre.

Au contraire, pendant longtemps, on a opposé à cet

1. C.E., 27 décembre 1895, Ville de Poitiers, contre veuve Boucheul, *Lebon*, p. 883 ; C.E., 8 août 1895, Ville d'Aix-les-Bains, *Lebon*, p. 665 ; C.E., 22 janvier 1897, C^{ie} générale des eaux contre héritiers Caron ; C.E., 19 janvier 1897, ministre des Travaux publics contre Gatellier, *Lebon*, p. 149 ; C.E., 28 janvier 1898, sieur Lavil, *Lebon*, p. 53 ; C.E., 10 mars 1899, sieur Protais, *Lebon*, p. 205 ; C.E., 13 mars 1903, sieur Boudesseul, *Lebon*, p. 241 ; C.E., 27 janvier 1905, dame du Mont d'Eoux ; C.E., 8 avril 1932, ministre des Travaux publics, *Lebon*, p. 370.

égard le droit des usiniers fondés en titre établis sur les cours d'eau navigables au droit des titulaires d'usines autorisées sur les mêmes cours d'eau avant la loi de 1919, conformément à la loi du 1^{er} décembre 1790 ou aux articles 40 et suivants de la loi du 8 avril 1898.

Pendant longtemps, le caractère précaire des autorisations accordées sur le domaine public s'est opposé à ce qu'une indemnité soit allouée aux titulaires d'établissements autorisés sur les rivières navigables en cas de suppression ou diminution de leur force motrice résultant de l'exécution de travaux publics ; le droit à indemnité était subordonné à la condition que l'usine soit fondée en titre¹.

« Il faut, disait notamment Picard², 1^o que l'usinier produise un titre régulier émanant de l'autorité compétente ou établisse des faits de possession dont l'équivalence soit admise, 2^o que le titre, par sa teneur et par sa date ou les faits de possession par leur ancienneté soustraient l'établissement à la révocabilité sans indemnité pour cause d'utilité publique ».

Quant à la jurisprudence, elle était absolument formelle sur la nécessité de l'existence légale pour obtenir une indemnité³. Bien plus, pour l'allocation de l'indemnité, elle ne tenait compte aux titulaires d'usines fondées en titre que de la force motrice dont ils avaient été régulièrement autorisés à faire usage d'après les actes anciens constitutifs de l'existence légale de l'établisse-

1. Christophle, t. III, p. 491 ; Fabreguettes, t. II, p. 816, N^o 512.

2. Picard, t. III, p. 370.

3. C.E., 15 mars 1844, de Boisset, *Lebon*, p. 675 ; C.E., 28 mai 1852, Ramier, D.P., 1852.III.40 ; C.E., 3 juin 1867, Ville de Firminy, *Lebon*, p. 344 ; C.E., 8 décembre 1876, Pommier, C.E., 17 mars 1905, Ribot, *Lebon*, p. 285 ; C.E., 28 mars 1928, Potel, *Lebon*, p. 464. — Cf. *Bulletin de la Chambre syndicale des forces hydrauliques*, 1923, communication du Comité du contentieux, N^o 443.

ment et non de la force motrice mise en œuvre au delà de la puissance légale, quand bien même cet excédent de puissance aurait été autorisé¹. « Il résulte des dispositions de l'article 48 de la loi du 16 septembre 1807, déclarait notamment le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 23 décembre 1904, que dans l'estimation du préjudice subi par les usiniers, il doit être tenu compte uniquement de la force motrice dont l'usine pouvait faire usage, en vertu des actes constituant sa consistance légale »².

Sur les cours d'eau navigables, la situation des usiniers était à cet égard entièrement différente de celle qui leur était reconnue sur les cours d'eau non navigables.

Mais depuis une vingtaine d'années, la jurisprudence a évolué. Dans un arrêt du 26 janvier 1912, Lucq, le Conseil d'Etat a ouvert le droit à indemnité aux établissements simplement autorisés sur les cours d'eau navigables quand ils n'ont pas été régulièrement supprimés dans les formes reconnues nécessaires par l'article 45 de la loi du 8 avril 1898. Tant que l'Administration n'a pas usé du droit de suppression qu'elle tient de l'article 45, l'établissement subsiste régulièrement et son titulaire a droit à une indemnité en cas de suppression ou diminution de la force motrice résultant de l'exécution de travaux publics³. Bien entendu ces principes s'appliquent non seulement aux usines autorisées sur les cours d'eau navigables, avant 1919, mais également aux entreprises autorisées sur les cours d'eau navigables en vertu des

1. C.E., 11 juillet 1844, Boulogne, *Lebon*, p. 410.

2. C.E., 23 décembre 1904, sieur Rieffel, *Lebon*, p. 883.- Cf. également, C.E., 8 mai 1912, de la Roche Aymon, *Lebon*, p. 538.

3. C.E. 26 janvier 1912, Lucq. — Voir également, C.E., 28 décembre 1921, sieur Noë, *Lebon*, p. 1113.

articles 15 et 16 de la loi du 16 octobre 1919. Dans cette hypothèse, du reste, les formes qui s'imposent pour la révocation sont déterminées par le décret du 30 juillet 1920.

Cette jurisprudence entraîne cette conséquence que dans l'hypothèse où la puissance de son établissement est diminuée ou supprimée par l'exécution de travaux publics, le titulaire d'une usine fondée en titre sur une rivière navigable a droit à indemnité, non seulement, pour la puissance correspondant à la puissance légale de son établissement, mais également pour la puissance supplémentaire qu'il a pu être autorisé à mettre en œuvre en vertu des textes antérieurs à la loi de 1919, ou même en vertu de l'article 16 de cette loi, à condition toutefois que l'Administration n'ait pas préalablement usé vis-à-vis de cette puissance de son droit de suppression directe dans les formes prescrites par la loi. Ce droit à indemnité ne pourrait être refusé à l'usinier que pour la puissance supplémentaire non autorisée et irrégulière vis-à-vis de l'Administration¹. Du reste, si l'Administration prétend que l'exploitant dont la force motrice est supprimée ou diminuée, à la suite de travaux publics a excédé abusivement la consistance légale de son usine, c'est à elle qu'il appartient d'en apporter la preuve ; faute de cette

1. C.E., 11 juillet 1844, Boulogne, *Lebon*, p. 410 ; C.E., 24 janvier 1919, Lelièvre, *Lebon*, p. 73.

Les ouvrages non autorisés qui permettent au titulaire d'une usine fondée en titre de prendre dans une rivière navigable plus d'eau ou de force motrice que le titre ne le permet peuvent faire l'objet d'un arrêté préfectoral ordonnant leur démolition.

Cf. également C.E., 15 novembre 1889, François, *Lebon*, p. 1046. Dans le cas où l'exécution de travaux publics entraîne une perte de puissance pour une usine fondée en titre, il ne peut être tenu compte que de la perte de la puissance fondée en titre proprement dite et non pas de la diminution de la force motrice procurée à l'usine par l'exécution de certains travaux pour le compte de l'Etat.

preuve, l'Administration est obligée d'accorder à l'usinier une indemnité correspondant à la totalité de la force motrice supprimée ou diminuée¹.

Ainsi aucune indemnité n'est due à l'usinier *qui n'a pas régulièrement accru dans les conditions légales la puissance fondée en titre de son établissement* quand cette puissance fondée en titre est inférieure à la puissance dont dispose encore l'usinier après l'exécution des travaux, étant entendu qu'à défaut d'indication précise de la consistance légale dans le titre d'Etablissement, la puissance fondée en titre est évaluée d'après les engins décrits dans le titre et d'une façon générale dans les conditions précisées ci-dessus au paragraphe 1 du chapitre III. C'est ainsi que dans un arrêt du 13 juin 1873, le Conseil d'Etat a repoussé une demande d'indemnité en constatant que malgré les dérivations pratiquées par l'Administration, les titulaires de moulins qui avaient introduit une demande en indemnité avaient toujours eu assez d'eau pour faire tourner les artifices vendus par l'Etat en l'an IV². Et même si au moment où le travail public a été accompli, l'usine dotée de l'existence légale n'utilisait plus la consistance légale, la compensation pécuniaire ne devrait pas dépasser l'utilisation constatée; nous aurons du reste l'occasion d'insister sur ce principe très important et toujours en vigueur dans un paragraphe ultérieur.

Enfin, il faut bien insister sur ce fait que pour l'appréciation du dommage causé à une usine fondée en titre,

1. C.E., 21 mai 1884, D.P., 1885.III.116; C.E., 23 décembre 1904, sieur Rieffel, *Lebon*, p. 885; C.E., 20 novembre 1903, Consorts Couten, *Lebon*, p. 705.

2. C.E., 13 juin 1873, Lannoy. — Cf. également, C.E., 18 août 1869, Colle, *Lebon*, p. 839, C.E., 9 janvier 1867, Goldenberg, *Lebon*, p. 23.

il y a lieu de tenir compte des changements apportés, même sans autorisation, tant à l'outillage interne qu'aux ouvrages de la prise d'eau lorsque ces changements n'ont eu pour résultat que de mieux utiliser la force motrice fondée en titre et non pas d'augmenter la consistance légale aux dépens du domaine public. La jurisprudence a ainsi fait une distinction entre la force motrice brute qui résulte du volume, de la hauteur, de la pente, et la force motrice utile qui dépend des installations et ouvrages et varie dans les limites de la première. L'augmentation de la force motrice due à la substitution d'engins de meilleur rendement aux engins primitifs doit entrer en ligne de compte dans l'appréciation de l'indemnité¹.

En définitive, la puissance fondée en titre ne doit donc plus jamais, en matière de dommage de travaux publics, être confondue avec celle qui donne lieu à indemnité. Au contraire, dans le cas d'atteinte à la force motrice de son établissement, par une simple décision administrative, par un acte de police, le détenteur d'une usine fondée en titre sur *un cours d'eau navigable* n'a droit à indemnité, en principe, que dans la mesure de la consistance légale de son usine ; c'est le seul cas où la puissance fondée en titre se confonde avec la puissance donnant droit à indemnité, c'est le seul cas où la théorie de l'existence légale présente encore de l'intérêt à ce point de vue.

En ce qui concerne la prescription du droit à indemnité pour privation de force motrice, il y a enfin lieu d'indiquer que d'une manière générale (que l'usine soit fondée en

1. Picard, *op. cit.* t. II, p. 410. — C.E., 28 juillet 1866, Ulrich, D.P., 1868.III.26, conclusions Aucoc ; C.E., 9 janvier 1867, Gollp, *Lebon*, p. 23 ; C.E., 19 juin 1874, Gatellier, D.P., 1875.III.64 ; C.E., 20 mai 1881, Baudoin, D.P., 1882.III.403 (usine non fondée en titre).

titre ou non) la prescription trentenaire est applicable. Celle-ci court non point du jour où les travaux publics cause du dommage ont été achevés ou utilisés mais du jour où le dommage s'est révélé et cela qu'il s'agisse de dommages permanents ou successifs. La jurisprudence du Conseil d'Etat est extrêmement précise sur ce point ¹.

Paragraphe 2

Circonstances dans lesquelles il n'y a pas lieu à indemnité

Dans l'hypothèse où la suppression ou la diminution de la force motrice d'usines fondées en titre résulte d'une simple décision administrative, il a été indiqué plus haut qu'il n'est jamais dû d'indemnité quand l'acte administratif intervient dans l'intérêt de la salubrité publique ou pour prévenir ou faire cesser les inondations (art. 14 de la loi de 1898). N'est pas davantage susceptible d'ouvrir droit à indemnité la suppression ou la diminution de la force motrice due à l'exécution de travaux publics entrepris dans un but de police, de salubrité ou de sécurité publique, dans le but « de remédier à des inconvénients graves, à des dangers, soit au point de vue du libre cours des eaux, soit au point de vue de la navigation » ². Ont, par exemple, été repous-

1. C.E., 13 mars 1908, Blay, *Lebon*, p. 276.

Cf. également : C.E., 9 mars 1894, ministre des travaux publics c. Gorce, *Lebon*, p. 189 ; C.E., 28 avril 1904, Sté de Chambenoit, *Lebon*, p. 357 ; C.E., 25 mai 1906, Sté des docks de Marseille, *Lebon*, p. 483, conclusions Romieu ; C.E., 21 novembre 1902, Fillet, *Lebon*, p. 694.

Cf. *Bulletin de la Chambre syndicale des forces hydrauliques*, mars 1932, communication du Comité du contentieux, N° 692.

2. Picard, t. III, p. 246, 263, 393. — Cf. également, Daviel, *op. cit.*, N° 275 ; Enou, *Traité théorique et pratique de droit administratif*, t. I, Les travaux publics ; Perriquet, *op. cit.*, t. II, p. 333 ; Fabreguettes, t. II, p. 817.

sées les demandes d'indemnité fondées sur les dommages résultant de l'exécution de travaux destinés à maintenir le libre écoulement des eaux, de travaux d'entretien ou de curage¹, ou de travaux ayant pour effet de relever des bateaux échoués dans une rivière².

Par contre, les mesures *ordinaires* prescrites dans l'intérêt de la navigation ouvrent droit à indemnité, surtout si elles ont pour effet de conserver la force motrice des usines³.

Enfin, il va de soi, que si l'usinier n'a, en réalité, subi aucun dommage, la demande en indemnité, formée par celui-ci est purement et simplement rejetée⁴.

Paragraphe 3

Tribunaux compétents sur l'indemnité

Règlement de l'indemnité

A. — Tribunaux compétents sur l'indemnité

Les actions en indemnité, intentées par les titulaires d'usines à existence légale et fondées sur la diminution ou la suppression de la force motrice de leur établissement due à l'exécution de travaux publics sont de la compétence du Conseil de préfecture. C'est l'application du droit commun de la loi du 28 pluviôse an VIII.

La compétence du Conseil de préfecture a toujours

1. C.E., 3 juin 1840, S., 1840.I.624 ; C.E., 3 janvier 1848, Roussille, *Lebon*, p. 285 ; C.E., 14 janvier 1858, Delaune ; C.E., 2 juin 1869, Latapie.

2. C.E., 24 janvier 1861, S., 1861.II.523.

3. C.E., 16 mars 1842, Baraignes, *Lebon*, p. 103 ; C.E., 15 juillet 1842, de Montebello ; C.E., 2 juin 1869, Latapie ; C.E., 7 février 1923, Rozier, solution implicite ; cf. *Bulletin mensuel du syndicat des forces hydrauliques*, août 1923.

4. C.E., 28 février 1908, Ribot, *Lebon*, p. 194.

été reconnue pour les dommages temporaires, pour le préjudice résultant de la diminution ou de la suppression temporaire de la force motrice¹. Au contraire, pendant un certain temps, la jurisprudence admit que la réduction définitive ou la suppression permanente de la force motrice constituait une sorte de dépossession, et qu'en conséquence les tribunaux judiciaires devaient en connaître et apprécier l'indemnité². Les dommages permanents de toute nature, résultant de l'exécution de travaux publics, étaient du reste considérés alors comme équivalant à une expropriation. C'est ce terme même qui revenait toujours dans les arrêts du Conseil d'Etat statuant en matière d'attribution de compétence. Le Conseil d'Etat attribuant au Conseil de préfecture la connaissance d'une diminution temporaire de la force motrice résultant de l'exécution de travaux publics s'exprimait ainsi : « Considérant qu'il ne s'agit pas d'une expropriation résultant d'une réduction perpétuelle de la force motrice du moulin, mais d'un dommage temporaire .. l'appréciation de ce dommage appartient au Conseil de préfecture dans les formes prescrites par la loi de 1807 »³.

L'assimilation entre le préjudice causé par la diminution ou la suppression perpétuelle de la force motrice d'une usine fondée en titre et une expropriation, assimilation qui méconnaissait la véritable nature du droit des usiniers sur les eaux courantes, et n'avait aucune raison d'être quand l'usinier n'était pas exproprié de ses bâtiments, fut rapidement abandonnée et la compé-

1. Conflits 14 novembre 1833, d'Anglemont, S., 1834.II.169 ; 17 avril 1834, Dutertre, 7 novembre 1834, Cacheux, *Rec.*, p. 703 ; 29 juin 1842, Pruvost, S., 1842.II.506 ; 17 juillet 1850, de Mortemart.

2. C.E., 10 juillet 1833, Hospices de Pontoise, S., 1834.II.568. Voir également les décisions rapportées ci-dessus.

3. C.E. Conflits, 17 avril 1834, Dutertre,

tence du Conseil de préfecture fut généralisée par de nombreux arrêts du Conseil d'Etat et plus tard du Tribunal des Conflits¹.

Actuellement donc, c'est incontestablement au Conseil de préfecture qu'il appartient de connaître de la réduction ou de la suppression temporaire ou *permanente* de la force motrice des usines hydrauliques résultant de l'exécution de travaux publics, qu'elles soient du reste fondées en titre ou non.

Il peut arriver que la suppression de la force motrice se cumule avec l'expropriation du sol et des bâtiments de l'usine. Faut-il, dans une pareille hypothèse, admettre la division des compétences, compétence du Conseil de préfecture, sur l'indemnité correspondant à la suppression de la force motrice, compétence du jury, ou plutôt de la commission arbitrale ou du tribunal civil sur l'indemnité d'expropriation. Pendant longtemps la jurisprudence maintint la dualité des compétences², mais elle est revenue sur son opinion première en admettant l'indivisibilité des deux indemnités et la compétence unique de l'autorité compétente sur l'indemnité d'expropriation³. Le Tribunal des Conflits a même admis que la théorie de l'accessoire devait également s'appliquer aux cas d'expropriation irrégulière et d'emprise

1. C.E., 28 décembre 1840, Cru ; C.E., 17 mai 1844, Moulin des Albarrèdes ; *Lebon*, p. 278 ; Conflits, 28 novembre 1850, Ser ; Conflits, 12 août 1854, Etienne ; Conflits, 15 mai 1858, Dumont ; Tribunal des conflits, 28 novembre 1891, Estable, S., 1893.III.112 ; Tribunal des conflits, 26 mai 1894, de Gaste, *Lebon*, p. 371.

2. C.E., 28 mai 1852, dame Ramière ; Conflits, 15 mars 1855, dame Ramière ; Conflits, 27 août 1857, Marchand et autres, S., 1858.II.652 ; Conflits, 9 avril 1863, Deshayes ; C.E., 29 mars 1851, chevalier Truchon.

3. Conflits, 28 mars 1866, usine de Saint-Maur ; Conflits, 30 avril 1868, Guillemet ; C.E., 9 juin 1876, Ville de Paris, D.P., 1876.III.92 ; Tribunal des conflits, 29 juin 1895, Sanières contre préfet de l'Aveyron, S., 1896.III.33, note Hauriou.

sur la propriété de l'usinier fondé en titre. L'Arrêt Sanières est particulièrement intéressant à cet égard. Il s'agissait en l'espèce de déterminer entr'autres quelle était l'autorité compétente pour fixer l'indemnité consécutive à la perte de force motrice subie par le titulaire d'une usine fondée en titre et résultant de travaux *indument effectués* par l'Administration sur les dépendances de l'usine. L'exécution de ces travaux constituant une véritable dépossession relevant de la compétence des tribunaux judiciaires, le Tribunal des Conflits a estimé que : « la suppression du courant d'eau et la perte de force motrice dont se plaint le demandeur n'étant que la conséquence de l'emprise qui fait l'objet de l'instance, cette cause de dommage ne saurait être distinguée, ni donner lieu à une demande spéciale dont l'autorité judiciaire ne saurait connaître ».

La doctrine est également dans le sens de l'indivisibilité des indemnités en cas d'expropriation régulière ou d'emprise¹ ; il n'y a du reste plus de difficulté sur ce point.

B. — *Règlement de l'indemnité*

Les développements antérieurs ont montré quelles étaient les conditions nécessaires à l'obtention d'une indemnité dans l'hypothèse où la diminution ou la suppression de la force motrice d'une usine fondée en titre était la conséquence de l'exécution de travaux publics. Il convient maintenant d'examiner les principes qui dominent le règlement de l'indemnité.

Aux termes d'une jurisprudence constante, qui s'ap-

1. Picard, *op. cit.*, t. II, p. 435 ; t. III, p. 405 ; Aucoc, *Conférences sur l'Administration*, t. II, N° 837 ; Perriquet, *op. cit.*, t. II, N° 1061.

plique aussi bien aux usines fondées en titre qu'aux usines ordinaires, l'indemnité allouée à l'usinier pour atteinte à la force motrice de son établissement doit correspondre seulement à la force effectivement utilisée. « L'indemnité, est-il dit, dans un important arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 1866, doit être calculée d'après le préjudice que l'usinier éprouve pour la force motrice dont il faisait usage »¹. M. Romieu a insisté sur cette idée dans les conclusions de l'affaire sieur et dame Lebocq² : « Il n'est dû d'indemnité, déclarait l'éminent juriste, que pour la force motrice que l'usine était en mesure d'utiliser d'après son outillage et son agencement effectifs. On n'indemnise pas le riverain de a force motrice qu'il avait le droit en sa qualité de riverain, ou en vertu de ses titres, d'utiliser, mais seulement de la force motrice dont son usine, telle quelle se comportait, pouvait effectivement disposer ».

Ainsi, par énergie utilisée, il convient d'entendre non pas celle qui est produite en fait, mais celle que le titulaire du droit est à même de produire étant donné l'état de ses installations en rivière.

En définitive, l'indemnité est réglée en principe d'après la consistance effective dans les limites de la consistance légale de l'usine.

Cependant, quand le titulaire d'une usine fondée en titre située sur une rivière navigable a été autorisé à accroître la puissance de son établissement, l'indemnité

1. C.E., 28 juillet 1866, Ulrich, *Lebon*, p. 888, conclusions Aucoc ; C.E., 28 juillet 1866, Héritiers Schifferstein, *Lebon*, p. 888 ; C.E., 22 mars 1902, dame Pubern, *Lebon*, p. 236 ; C.E., 8 février 1907, dame Devoize, *Lebon*, p. 145 ; C.E., 29 janvier 1919, Durand de Fontmagne, *Lebon*, p. 101 ; C.E., 25 juin 1919, Commune d'Etain, *Lebon*, p. 550 ; C.E., 7 juin 1927, Causse et Corbière, *Lebon*, p. 656.

2. C.E., 4 mars 1906, sieur et dame Lebocq, *Lebon*, p. 392, conclusions du Commissaire du Gouvernement, Romieu.

allouée pour diminution ou suppression de la force motrice est réglée non pas dans les limites de la seule consistance légale, mais en tenant compte également de la puissance effective mise en œuvre par l'usinier dans les limites de l'autorisation qui lui a été délivrée, à moins que son autorisation ne lui ait été régulièrement retirée dans les formes reconnues nécessaires pour l'octroi des autorisations.

S'il s'agit d'une usine fondée en titre située sur une rivière non navigable, le règlement de l'indemnité est effectué d'après les mêmes principes. L'indemnité accordée à l'usinier qui a augmenté la puissance légale de son établissement par acquisition de droits de riveraineté correspond à la puissance effectivement utilisée dans les limites de la consistance légale et de la puissance supplémentaire régulièrement autorisée.

Dans l'hypothèse où la consistance effective de l'usine fondée en titre, qu'elle soit située sur une rivière navigable ou non navigable, est inférieure à la consistance légale, l'indemnité doit correspondre seulement à la consistance effective¹.

Quand la force motrice est nulle, il n'y a pas d'indemnité, à moins que la force motrice soit susceptible d'être utilisée, l'indemnité correspond alors à la force motrice dont l'usine peut effectivement disposer étant donné l'état de son outillage et de ses installations.

Dans maintes circonstances, le Conseil d'Etat a refusé toute indemnité à des usines fondées en titre ou même à des usines ordinaires qui ne fonctionnaient plus depuis de longues années et dont il ne subsistait que des vestiges. Sous l'Ancien régime, par exemple, un arrêt du

1. C.E., 8 mai 1869, André Pierron.

Conseil d'Etat du 12 juin 1781 a déclaré que n'était pas sujet à indemnité tout moulin qui n'aurait pas tourné depuis 10 ans. Dans un autre arrêté l'indemnité pour dommage de travaux publics a été refusée à un usinier fondé en titre parce que : « l'usage de l'eau était depuis longtemps interrompu et le matériel des conduites supprimé par le fait des propriétaires successifs »¹. Il est d'ailleurs à noter que dans le cas où il s'agit d'un cours d'eau navigable, l'Administration a le droit d'obliger l'usinier à débarrasser le cours d'eau de tous les matériaux susceptibles de gêner la navigation².

Au contraire, le Conseil d'Etat a alloué une indemnité au titulaire d'une usine fondée en titre fermée depuis plus de 40 ans ; dans ce cas, en effet, « les ouvrages destinés à utiliser le cours, le volume de l'eau et la pente subsistaient et la force motrice était susceptible d'être utilisée »³.

Conformément aux principes qui ont été exposés, nous pensons que le titulaire d'un établissement qui est en chômage temporaire et dont les installations subsistent a droit à indemnité, en cas d'atteinte à sa force motrice par l'exécution de travaux ; cette indemnité ne doit du reste correspondre qu'à la force motrice susceptible d'être utilisée, et doit tenir compte de l'état de fermeture de l'usine qui rend le dommage moins tangible que pour une usine arrêtée en plein fonctionnement.

Telles sont les idées générales qui dominent le règle-

1. C.E., 12 mai 1840, Deribes, *Lebon*, p. 137 ; en ce qui concerne les usines non fondées en titre cf. les arrêts suivants : C.E., 20 février 1903, Ville de Parthenay, *Lebon*, p. 159 ; C.E., 15 juin 1917, Commune de Ferrals, *Lebon*, p. 477 ; C.E., 15 mars 1922, Bonis, *Lebon*, p. 232.

2. C.E., 6 mai 1904, de Montcalm-Gozon, *Lebon*, p. 377.

3. C.E. Ville de Montpellier 1897.

ment de l'indemnité due aux titulaires d'usines fondées en titre en cas de modification ou de suppression de leur force motrice résultant de l'exécution de travaux publics.

En définitive, le droit de l'usiner fondé en titre est considéré comme périmé quand il ne subsiste plus de l'usine que des vestiges et que la force motrice n'est plus susceptible d'être utilisée. A cet égard, les solutions applicables au cas d'éviction d'usines fondées en titre par l'aménagement de chutes concédées sont plus libérales. Dans cette hypothèse, en effet, il y a toujours lieu à indemnité ; il est vrai que celle-ci est peu importante quand elle correspond à des droits non exercés.

Rappelons enfin que les solutions qui ont été dégagées en matière de dommages de travaux publics doivent à notre avis recevoir leur application quand la suppression ou la diminution de la force motrice d'une usine fondée en titre est la conséquence d'une simple décision administrative.

CHAPITRE VI

LE DROIT DE L'USINIER FONDÉ EN TITRE ET LES CONCESSIONNAIRES DE CHUTE D'EAU. RECHERCHE D'UNE SOLUTION AU PROBLEME DE L'ÉVICTION DES USINES FONDÉES EN TITRE PAR L'AMÉNAGEMENT DE CHUTES CONCÉDÉES.

Il peut arriver que pour établir une usine hydraulique un concessionnaire de chute d'eau soit obligé de priver une usine fondée en titre d'une partie de sa force motrice, ou même d'englober toute la force motrice dont dispose une telle usine, et de supprimer ainsi totalement le droit de son titulaire. Quel moyen le concessionnaire de force hydraulique a-t-il juridiquement d'assécher un usinier fondé en titre qui se trouve dans la section qu'il convoite ? Quel système d'indemnisation doit-on employer quand une concession d'énergie hydraulique vient à priver un usinier fondé en titre situé en aval de tout ou partie de sa force hydraulique ? Certes, le concessionnaire peut traiter directement et amiablement avec l'usinier, mais à défaut d'acquisition amiable de l'usine fondée en titre, ou tout au moins des droits d'eau correspondants, comment doit se résoudre le conflit entre le

concessionnaire de chute d'eau et le titulaire de ces droits. Remarquons qu'au premier abord il semble qu'on doive rejeter la solution qui consiste à appliquer à l'éviction du droit d'un usinier fondé en titre l'article 6 de la loi du 16 octobre 1919 qui donne au concessionnaire de chute d'eau la faculté d'évincer les droits particuliers à l'usage de l'eau moyennant une indemnité en nature ou en argent accordée dans les conditions fixées audit article 6. En effet l'article 6 est contenu dans le Titre II qui, dans l'interprétation que nous avons donnée à l'article 29 est inapplicable aux usines fondées en titre. La doctrine et la jurisprudence ont donc envisagé, pour résoudre le problème que nous avons posé, plusieurs solutions absolument étrangères à l'article 6.

La première consiste à opérer le rachat de l'usine fondée en titre, une autre à faire jouer l'expropriation pour cause d'utilité publique, une troisième à appliquer aux relations juridiques d'origine contractuelle de vendeur à acheteur qui sont présumées exister entre les usiniers fondés en titre et l'Etat les principes relatifs à la garantie découlant des articles 1626 et 1636 du Code civil, une quatrième solution consiste à faire jouer les principes généraux en vigueur en matière de dommages causés aux usines fondées en titre par les travaux publics.

Nous critiquerons tous ces systèmes, et nous insisterons sur leur insuffisance à résoudre le problème de l'éviction d'une usine fondée en titre par un concessionnaire d'énergie hydraulique, nous montrerons qu'en réalité il suffit de s'en tenir à l'article 6 de la loi de 1919 dont l'application aux usines dotées de l'existence légale n'est pas en contradiction avec l'interprétation que nous donnons à l'article 29.

Paragraphe 1

La solution du rachat

Cette solution a été proposée dès l'origine par les rapporteurs de la loi à la Chambre des députés et au Sénat. Dans son rapport au Sénat, M. Jean Goy s'exprimait ainsi : « les usines fondées en titre resteront soumises en tout et pour tout au statut qui les régit jusqu'au jour où elles généreront un concessionnaire, ce jour-là, l'Etat les *rachètera* »¹. De son côté, M. Perrier, rapporteur du projet de loi devant la Chambre des députés, déclarait que pour les usines fondées en titre, « le droit de propriété qui s'attache à leur titre a toujours été respecté et ne pourrait être actuellement supprimé que *par un rachat* »².

La procédure du rachat semble également avoir été préconisée par M. Tochon tout au moins dans l'hypothèse où la disparition de l'usine s'imposerait³. Plus récemment certaines décisions de jurisprudence se sont, semble-t-il, ralliées à cette solution.

Deux arrêts sont particulièrement importants et méritent tout spécialement d'être signalés, l'un émane de la Cour d'appel de Toulouse, l'autre du Conseil d'Etat.

Dans l'espèce dont a eu à connaître la Cour de Toulouse⁴, il s'agissait précisément de savoir dans quelles conditions pouvait être indemnisé le titulaire d'une usine prétendue fondée en titre qui avait été réduite au chô-

1. J.O., Doc. Parl., Sénat, 1919, Annexe 428, p. 544.

2. J.O., Doc. Parl., Chambre des députés, 1919, Annexe 5561, p. 188.

3. Revue générale de l'électricité, 1921, t. IX, p. 60.

4. Cour d'appel de Toulouse, 9 décembre 1935, Société d'énergie électrique de la Haute-Garonne, c. Laffont et Verdier, déjà cité.

mage à la suite de la dérivation des eaux opérée par un concessionnaire d'énergie hydraulique. Examinant dans son arrêt la situation des différents titulaires de droits d'eau en face des concessionnaires de chute d'eau, la Cour de Toulouse préconise le rachat en ce qui concerne les usines fondées en titre, en déclarant notamment : « Que ces moulins sont exceptés par l'article 29 de la loi (du 16 octobre 1919) de l'application de l'article 6, et que leurs propriétaires doivent être indemnisés encore plus complètement et par voie de rachat que ceux qui n'ont que des droits usuels sur les eaux domaniales ; qu'ainsi il existe trois catégories d'usagers des eaux détournées : ceux qui en usaient sans droit et qui n'ont droit à aucune indemnité ; ceux qui ont des droits privés sur les eaux domaniales et qui doivent recevoir une indemnité conformément à l'article 6 ; ceux qui sont fondés en titre et qui, exceptés de l'application de l'article 6, peuvent prétendre à une indemnisation plus complète ou à une protection de formalités plus stricte pour parvenir à la dépossession ».

Le Conseil d'Etat semble également s'être rallié à la solution du rachat dans un arrêt récent du 24 juin 1936¹ rendu par la section du contentieux.

En l'espèce, une société titulaire d'une usine fondée en titre que l'aménagement d'une chute concédée privait de sa force motrice, avait demandé à l'Etat conformément aux commentaires ci-dessus reproduits des rapporteurs de la loi de 1919, de racheter son usine. Sa demande ayant été refusée, la société titulaire avait saisi le Conseil d'Etat de la décision de refus ; le Conseil d'Etat a rejeté la demande parce que : « s'agissant d'une contestation

1. C.E., 24 juin 1936, Société Glace et Oxygène d'Amiens.

relative au droit de propriété, il n'appartenait qu'à l'autorité judiciaire de connaître d'un tel litige ». La haute juridiction administrative se déclarait donc incompétente sur la demande de rachat mais ne prenait pas partie sur le fonds, ce qui pourrait laisser supposer qu'elle se montrait favorable à la procédure du rachat dans une telle hypothèse.

Telles sont les différentes expressions de la théorie du rachat ; il est du reste à remarquer que ni les rapporteurs de la loi de 1919, ni les arrêts que nous venons de citer ne définissent d'une façon précise ce qu'ils entendent par « rachat ».

Malgré l'avis très explicite des rapporteurs de la loi du 16 octobre 1919, malgré l'opinion favorable de la jurisprudence, il ne semble pas qu'il puisse être question de rachat dans l'hypothèse envisagée. Le rachat est une opération prévue par la loi de 1919 pour les usines concédées ordinaires, et par laquelle l'Administration prend possession de l'entreprise concédée avant la date d'expiration normale du contrat et moyennant indemnité, elle ne peut être appliquée aux usines fondées en titre.

De telles usines sont, en effet, très différentes des concessions. Elles ne peuvent même pas être assimilées à des concessions perpétuelles : les titres en vertu desquels elles ont été établies comportaient, au terme de la législation en vigueur à cette époque, une aliénation véritable et définitive aux mains des titulaires. D'autre part, pour racheter, il faut avoir été antérieurement propriétaire ; or, si les droits aliénés avant 1566 sur les rivières navigables ou ayant fait l'objet de ventes nationales au moment de la révolution appartenaient à l'Etat, on ne peut en dire autant des usines autorisées sur les

cours d'eau non navigables avant 1789 par les seigneurs féodaux.

Peut-on cependant faire valoir en faveur du rachat que les décrets qui accordent les concessions englobant des usines fondées en titre donnent au concessionnaire, en cas d'expiration de la concession, de rachat ou de déchéance, la faculté d'exiger de l'Etat le rachat de la partie de l'usine ayant une existence légale dans les conditions de l'article 42 *bis*¹ et qu'il n'y a aucune raison de ne pas admettre au bénéfice du rachat les usines fondées en titre qui ne sont pas englobées dans une concession ? Nous ne le pensons pas. En effet cette circonstance que les décrets de concession prévoient dans l'article 42*bis* du cahier des charges type que le concessionnaire peut exiger le rachat de la partie de son usine ayant une existence légale découle uniquement d'une stipulation contractuelle ; on ne saurait l'invoquer en faveur des usines pour lesquelles une concession n'a pas formellement prévu une telle faculté.

Enfin, on peut encore objecter à la thèse du rachat qu'elle aboutit à améliorer, à consolider la situation juridique de l'usinier fondé en titre. Tandis qu'avant 1919 la force motrice des usines fondées en titre pouvait être diminuée ou supprimée par une simple mesure administrative, il serait nécessaire désormais de procéder à un rachat. Or, la loi de 1919 qui a réalisé une véritable mainmise de l'Etat sur la force hydraulique du territoire et procède de conceptions nettement étatistes, ne peut avoir eu pour effet de rendre plus solide la situation de l'usinier fondé en titre, mais tout au plus de la maintenir dans le même état.

1. Voir ci-dessus chapitre 3, paragraphe 3.

Paragraphe 2

La solution de l'expropriation

Envisagée au seul point de vue de l'éviction totale ou partielle du droit des usiniers fondés en titre par un concessionnaire de chute d'eau, la thèse de l'expropriation est absolument insoutenable. Ce droit, nous aurons l'occasion d'y insister dans le chapitre suivant, ne peut être assimilé à une véritable propriété, d'autre part, il n'a, à aucun degré, le caractère immobilier ; il ne peut donc être question de l'exproprier. Il serait absurde d'obliger un concessionnaire de chute d'eau à exproprier un usinier fondé en titre de son droit d'eau considéré comme un droit de propriété immobilière.

Certains auteurs ont cependant tourné la difficulté en proposant d'appliquer l'expropriation non pas aux droits d'eau mais aux bâtiments de l'usine fondée en titre sur lesquels l'usinier a un véritable droit de propriété dont le droit à la force motrice n'est qu'un accessoire. M. Blaevoët, envisageant la situation des usines fondées en titre sur les cours d'eau non navigables, écrit notamment dans son ouvrage sur *Des atteintes à la propriété à raison de travaux publics*¹ : « Il n'y a qu'un moyen légal de supprimer ce droit accessoire qu'est le droit d'user de l'eau industriellement, c'est de supprimer le principal qui est la propriété des constructions elles-mêmes dont dépendent les ouvrages en rivière, et cela soit à l'amiable, soit par expropriation ». Quant aux droits des titulaires d'usines fondées en titre situées sur les cours d'eau non navigables, M. Blaevoët pense

1. Giard, éditeur, 1930, p. 91.

qu'ils peuvent être supprimés ou modifiés par le jeu de l'article 45 de la loi du 8 avril 1898, et moyennant l'allocation d'une indemnité déterminée comme une indemnité d'expropriation.

Malgré son ingéniosité, la thèse de M. Blaevoët ne nous satisfait cependant pas entièrement. S'agissant, en effet, d'usines fondées en titre établies sur des rivières non navigables, elle est insuffisante pour expliquer l'éviction partielle, la simple diminution de la force motrice ; en effet dans le cas où il y a seulement suppression ou perte de force motrice, elle a pour conséquence de rendre nécessaire l'expropriation du bâtiment et constructions annexes alors qu'ils ne sont point touchés par l'emprise : ce qui est, de l'avis même de M. Bougault, une « innovation colossale »¹.

Enfin, on peut également objecter à cette thèse qu'elle a pour conséquence, comme la thèse de rachat, d'améliorer, de consolider la situation de l'usinier fondé en titre. Avant 1919, la jurisprudence et les auteurs reconnaissent à l'Administration le droit de supprimer ou de diminuer la force motrice d'une usine fondée en titre, quelle que soit la nature du cours d'eau sur lequel elles étaient situées, par simple mesure administrative, et moyennant une indemnité fixée par les tribunaux administratifs ; d'après M. Blaevoët, il faudrait procéder à une expropriation pour réaliser l'éviction des droits des titulaires d'usines fondées en titre situées sur un cours d'eau non navigable ; quant à l'éviction des usines fondées en titre, établies sur les cours d'eau navigables, il suffirait de la réaliser par le jeu de l'article 45 de la

1. *Législation nouvelle des chutes d'eau*, p. 176.

loi de 1898, mais moyennant une indemnité d'expropriation.

Comme nous l'avons fait remarquer en étudiant la solution du rachat, il n'est pas possible que la loi du 16 octobre 1919, dont le caractère étatiste est, par ailleurs, très accentué, ait eu pour effet de consolider la situation des usiniers fondés en titre ; elle les a seulement maintenus dans leur état juridique antérieur.

Paragraphe 3

Application des principes de la garantie découlant du Code civil. L'action résolutoire

Dans un article paru dans la *Revue générale d'électricité*, M. L'Huillier a proposé une solution toute nouvelle et extrêmement intéressante au problème de l'éviction des usines fondées en titre par les concessionnaires de chute d'eau et de l'indemnisation de ces usiniers¹. M. L'Huillier prétend tirer cette solution des termes mêmes de l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 juin 1936 que nous avons déjà brièvement analysé plus haut. Rappelons que dans cet arrêt le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent pour connaître de la décision de refus opposée à une demande de rachat formée par le titulaire d'une usine, ayant fait l'objet en l'an II d'une vente nationale, que l'aménagement d'une chute d'eau concédée avait privée de sa force motrice.

Ce qui a frappé M. L'Huillier dans cet arrêt c'est l'insistance avec laquelle le Conseil d'Etat souligne la situation particulière dans laquelle se trouve l'usiner à

1. *Revue générale de l'électricité*, 9 janvier 1937, t. XLI, p. 63.

raison même de l'origine de sa propriété. La société requérante, déclare en effet le Conseil d'Etat dans les considérants de l'arrêt « n'entend pas faire résoudre la vente des biens qu'elle a acquis en l'an II, cas auquel c'est d'ailleurs devant le Conseil de préfecture compétent en vertu du dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII qu'il lui appartiendrait de porter en premier ressort son action, mais faisant abstraction de son origine de propriété elle prétend faire valoir un droit qu'elle tiendrait de la loi du 16 octobre 1919 d'imposer à l'Etat l'acquisition de l'usine ».

Ce n'est pas sans intention, pense M. L'Huillier, que les considérants de l'arrêt font allusion à l'origine de propriété de l'usine, le Conseil d'Etat, en faisant cette allusion, a certainement voulu indiquer au requérant la voie à suivre pour obtenir satisfaction. La solution consisterait donc à appliquer aux relations de vendeur à acheteur qui existent entre l'Etat et l'usiner du fait de la vente nationale, les règles de la garantie découlant du Code civil. L'éviction totale des bâtiments et de la force motrice, la suppression totale ou partielle de la seule force motrice d'une usine vendue nationalement mettrait en jeu l'obligation de garantie de l'Etat vendeur dans les conditions des articles 1626 et suivants du Code civil. Spécialement, le titulaire évincé de son droit à la force motrice serait fondé à demander la résolution de la vente à son profit, conformément à l'article 1636 du Code civil aux termes duquel l'éviction partielle permet à l'acquéreur de faire résilier la vente si l'éviction « est de telle conséquence relativement au tout que l'acquéreur n'eût point acheté sans la partie dont il a été évincé » ; en effet celui qui sous la Révolution a acheté

un bien national à usage de moulin n'a le plus souvent effectué cet achat qu'en considération de la force motrice dont il disposait. La résolution de la vente aurait pour conséquence le retour à l'Etat de l'usine dans son ensemble et la restitution au titulaire évincé du prix majoré d'une indemnité égale à la plus-value acquise par l'usine depuis le jour de la vente (art. 1633 du Code civil) ; mais le titulaire de l'usine pourrait, s'il le préfère, conserver l'usine et se borner à réclamer une indemnité équivalente à la force motrice dont il se trouve privé du fait de la concession de chute d'eau.

Telle est, brièvement résumée, la solution proposée par M. L'Huillier au problème de l'éviction d'une usine vendue nationalement par un concessionnaire de chute d'eau.

Cette solution doit du reste, aux yeux de son auteur, être étendue à tous les cas d'existence légale. Valable sans discussion pour les usines comprises dans une vente de biens nationaux, elle l'est également lorsque l'existence légale découle d'une vente domaniale effectuée avant l'édit de Moulins : ce qui caractérise l'existence légale dans ces deux hypothèses c'est que l'Etat se trouve, à l'égard des titulaires d'usines, dans la situation d'un vendeur, situation qui lui impose l'obligation de garantie. Enfin la solution proposée par M. L'Huillier s'applique, d'après lui, aux usines situées sur les cours d'eau non navigables et dont l'existence légale résulte du fait que leur établissement est antérieur à 1789. « En ce cas, déclare en effet M. L'Huillier, l'usine est présumée avoir fait l'objet d'un bail perpétuel, ou bail emphytéotique de la part du seigneur local dont les privilèges comprenaient le droit de moulin. Or, l'Etat doit être considéré comme

le successeur universel des titulaires de privilèges féodaux, il est donc tenu de garantir aux ayants cause de l'emphitéote primitif, la jouissance paisible de leurs droits et l'inexécution de cette obligation peut entraîner la résolution du contrat primitif, conformément aux principes posés par l'article 1184 du Code civil ».

Pour ingénieuse et intéressante qu'elle soit, la solution proposée par M. L'Huillier ne nous satisfait cependant pas entièrement.

Il y a lieu, tout d'abord, de remarquer que l'arrêt du Conseil d'Etat sur lequel l'auteur fonde sa thèse ne reconnaît pas explicitement à la société requérante le droit d'obtenir la résolution de la vente nationale, source de l'existence légale de son usine. La haute juridiction administrative se borne à bien distinguer la demande de rachat formée par la requérante et fondée sur la loi du 16 octobre 1919, ou plutôt sur la déclaration de ses rapporteurs, de la résolution d'une vente nationale ; elle constate que le requérant s'est abstenu de poursuivre cette résolution dont au reste il aurait appartenu au Conseil de préfecture de connaître en premier ressort et se déclare enfin incompétent sur la demande de rachat. Bien loin de sous-entendre la solution proposée par M. L'Huillier, le Conseil d'Etat semble, au contraire, dans l'espèce, se montrer favorable à la solution du rachat ; il estime cependant que, s'agissant d'une contestation relative à la propriété privée, il n'a pas à connaître du fonds de l'affaire.

D'autre part, la solution proposée par M. L'Huillier aboutit à des résultats équivalents au système du rachat et encourt de ce fait toutes les critiques que nous avons formulées plus haut contre ce dernier système.

Enfin, il est une objection beaucoup plus grave au

système de l'action résolutoire. L'éviction d'un usinier fondé en titre par un concessionnaire de chute d'eau met en jeu, dit-on, l'obligation de garantie de l'Etat. Mais cette éviction a sa source dans une concession accordée par l'Etat, c'est l'Etat qui, en accordant la concession de chute d'eau, évince l'usinier fondé en titre. L'Etat serait donc à la fois évinçant et garant. Or, il ne faut pas oublier qu'en droit civil l'existence de l'obligation de garantie met obstacle à toute tentative d'éviction qui serait le fait du vendeur lui-même « qui doit garantie, dit un adage célèbre, ne peut évincer ». Si l'on décide d'appliquer aux relations entre l'Etat et les usiniers fondés en titre les principes de la garantie découlant du Code civil, on ne peut méconnaître cet adage, et la règle primordiale qu'il exprime doit s'appliquer à l'Etat vendeur au même titre que les autres règles de la garantie. On ne peut raisonner à cet égard comme si l'éviction était le fait d'un tiers. En définitive, l'existence légale d'une usine constitue en bonne logique un empêchement à l'octroi d'une concession de chute d'eau qui aurait pour effet de la priver de tout ou partie de sa force motrice. A défaut d'accord amiable, cet empêchement ne pourrait être écarté que par l'expropriation de l'ensemble des installations de l'usine fondée en titre. On retombe alors dans un système que nous avons déjà critiqué plus haut.

Paragraphe 4

Application des principes du droit commun en matière de dommages de travaux publics

Devant l'insuffisance des solutions qui ont été examinées, on peut se demander s'il ne faut pas appliquer à

l'éviction des usiniers fondés en titre par un concessionnaire de chute d'eau les principes du droit commun en matière de dommages de travaux publics. Si l'interprétation que nous avons donnée à l'article 29 de la loi du 16 octobre 1919 s'oppose à ce qu'on envisage l'applicabilité de l'article 6 aux usines fondées en titre, la seule solution qui permette au concessionnaire de chute d'eau de priver une usine fondée en titre de tout ou partie de sa force motrice, est de considérer cette privation comme un dommage de travaux publics.

L'assimilation des concessions de force hydraulique à des concessions de travaux publics, opérée par le droit prétorien du Conseil d'Etat¹ conduit tout naturellement à cette solution simple autant que logique qui est en germe dans un arrêt de la Cour de Paris du 8 juillet 1936². Dans cet arrêt, la Cour d'appel de Paris examinant, pour finalement l'écarter, la thèse de l'inapplicabilité de l'article 6 de la loi de 1919 à l'éviction par un concessionnaire de chute d'eau de tout ou partie de la force motrice d'usines fondées en titre, admet qu'à supposer l'article 6 inapplicable la réduction ou la suppression d'un cours d'eau résultant de la construction d'un barrage à plusieurs kilomètres en amont d'une usine fondée en titre en dehors de toute expropriation ou dépossession immobilière « ne pourrait constituer qu'un dommage causé par l'exécution de travaux publics, dommage dont l'appréciation relèverait non pas de la juridiction civile mais des tribunaux administratifs en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ».

1. C.E., 22 juin 1928, de Sigalas, S., 1928.III.113, note Hauriou, D.P., 1928.III.49, note de M. Pépy ; Génie civil, 14 juillet 1928, Etude de M. Mestre.

2. Cour d'appel de Paris, 8 juillet 1936, de Duras contre Compagnie hydro-électrique de la Cure, rapporté dans la *Revue des concessions*, décembre 1936, p. 353.

La solution qui consiste à appliquer à l'éviction des usiniers fondés en titre par un concessionnaire de chute d'eau les principes du droit commun en matière de dommages de travaux publics est d'une logique séduisante ; elle se heurte malheureusement à de trop sérieuses objections pour qu'on puisse la prendre en considération.

Tout d'abord, cette solution n'est valable que pour la puissance fondée en titre ; au cas où l'usiner fondé en titre aurait été autorisé à mettre en œuvre un supplément de puissance en excédent de la consistance légale de son établissement, l'éviction de ses droits sur cette puissance supplémentaire devrait être réalisée dans les conditions de l'article 6 de la loi de 1919. En effet, en admettant que la puissance fondée en titre soit soustraite aux Titres I à V et, par voie de conséquence, à l'article 6 de la loi de 1919, on ne peut soustraire la fraction de puissance dénuée d'existence légale de l'application de cet article. Dans l'hypothèse, envisagée il y aurait donc double procédure et double compétence, il faudrait considérer la privation de la force motrice fondée en titre comme un dommage de travaux publics entraînant la compétence du Conseil de préfecture ; au contraire, l'éviction de la puissance supplémentaire non fondée en titre serait réalisée dans les conditions de l'article 6 de la loi de 1919, et l'indemnité serait, le cas échéant, fixée par les tribunaux civils. Enfin, si l'aménagement d'une concession de chute d'eau nécessitait non seulement la diminution ou la suppression totale de la force motrice d'une usine fondée en titre, mais encore l'occupation des terrains et des bâtiments de l'usine, il y aurait lieu à expropriation dans les conditions du droit commun de la loi du 3 mai 1841 et des

textes qui l'ont complétée ; il en serait du moins ainsi si l'on admet que, pas plus que l'article 6, les articles 4 et 5 de la loi de 1919 ne sont, applicables aux usines fondées en titre.

Ainsi, sous son apparente simplicité, la solution qui consiste à appliquer à l'éviction du droit de l'usiner fondé en titre les principes du droit commun en matière de travaux publics, apparaît comme fort complexe en pratique. Mais c'est là une objection qui vaut pour tous les systèmes qui ont été précédemment examinés ; il est bien évident que le rachat, pas plus que l'action résolutoire, ne peuvent concerner la puissance mise en œuvre par l'usiner fondé en titre au delà de la consistance légale de son établissement. Seul l'article 6 doit, en tout état de cause, s'appliquer à cette puissance non dotée de l'existence légale.

Mais, la solution envisagée se heurte à une objection beaucoup plus grave concernant la qualification juridique du fait de la suppression de la force motrice. M. L'Huillier a fait, de cette objection, un très clair et très judicieux exposé dans le remarquable article auquel nous nous sommes maintes fois référé¹.

« Si le fait de la suppression de la force motrice d'une usine fondée en titre, remarque l'éminent auteur, doit bien être qualifiée de dommage, lorsque la force motrice est réduite ou supprimée à la suite de travaux publics qui n'ont pas pour objet immédiat l'utilisation de l'énergie du cours d'eau, il n'en va pas de même lorsque cette réduction ou cette suppression est la conséquence de l'aménagement d'une chute concédée. En effet, dans la première hypothèse, l'exécution du travail public ne

1. *Revue générale de l'électricité*, 9 janvier 1937, t. XLI, p. 63.

fait qu'apporter un simple obstacle matériel à l'exercice du droit de l'usiner, droit qui demeure intact dans son principe, tandis que quand l'Etat concède une chute d'eau qui englobe une usine fondée en titre, c'est de ce droit même dont il dispose au profit d'un tiers par un acte de puissance publique. Or, le fait, pour un particulier d'être ainsi dépouillé par le fait du prince de la substance même d'un de ses droits ne constitue pas un dommage au sens que la jurisprudence donne à ce mot, mais bien une *éviction* ».

Ainsi, l'éminent auteur reconnaît que la suppression totale ou partielle de la force motrice d'une usine fondée en titre provoquée par l'aménagement d'une chute d'eau constitue une éviction. Il reconnaît même que cette éviction « revêt le même caractère juridique lorsque l'usine qu'elle affecte est fondée en titre ou lorsque cette usine est établie en vertu d'une simple permission administrative », seulement il se refuse à appliquer les dispositions de l'article 6 de la loi de 1919 dans la première de ces hypothèses parce que, d'après lui, cette solution est incompatible avec l'interprétation de l'article 29 suivant laquelle les usines fondées en titre sont exclues des Titres I à V de la loi de 1919, et par conséquent de l'article 6 compris dans le Titre II.

Tel n'est cependant pas notre avis, nous pensons, au contraire, que l'application de l'article 6 aux usines fondées en titre, en cas d'éviction totale ou partielle de leur droit à la force motrice par une concession de chute d'eau est parfaitement compatible avec l'interprétation que nous donnons à l'article 29. Nous allons du reste le démontrer dans le paragraphe suivant.

Paragraphe 5

Application de l'article 6 de la loi du 16 octobre 1919

En définitive, la solution de la question de l'éviction des usines fondées en titre nous paraît devoir être recherchée dans l'application des dispositions de l'article 6 de la loi du 16 octobre 1919. L'article 6 donne au concessionnaire de chute d'eau la faculté d'évincer les droits particuliers à l'usage de l'eau ; le droit des usiniers fondés en titre qui, nous y insisterons dans le chapitre suivant, constitue bien un droit particulier à l'usage de l'eau sans pouvoir être en aucune façon assimilé à un droit de propriété, est susceptible d'être évincé comme les autres par le jeu de l'article 6. Cette solution a été proposée notamment par M. le Professeur Mestre¹, par M. Bougault², et par l'auteur anonyme d'une note parue dans la *Revue des concessions* sous un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 9 juillet 1936³. Nous nous y rallions entièrement.

Si l'on admet que l'article 29 de la loi du 16 octobre 1919 est correctement rédigé, et a pour effet de soustraire les usines à existence légale aux Titres I et V de la loi, il est tout à fait logique qu'on applique l'article 6 à l'éviction du titulaire d'une telle usine par un concessionnaire de chute d'eau ; l'article 6 figure, en

1. Mestre, *Cours de Doctorat sur la législation des chutes d'eau*, professé à la Faculté de Droit de Paris, Année 1931-32 ; article dans la *Revue générale de l'hydraulique*, janvier-février 1936, p. 378, « Le régime juridique des usines fondées en titre », paragraphe 3, rapport des exploitants d'usines fondées en titre et des concessionnaires de force hydraulique.

Chronique au Dalloz hebdomadaire, 24 janvier 1937, n° 3 : « Le mystère de l'article 29 de la loi du 16 octobre 1919 ».

2. Paul Bougault, *Législation nouvelle des chutes d'eau*, p. 176.

3. *Revue des concessions départementales et communales*, décembre 1936, p. 353.

effet, au Titre II qui, dans cette interprétation de l'article 29 est applicable aux usines à existence légale. C'est d'ailleurs sur ce raisonnement que s'est appuyée la Cour d'appel de Paris pour soutenir, dans un récent arrêt¹, la thèse de l'applicabilité de l'article 6 : « L'article 29 de la loi du 16 octobre 1919, est-il dit dans cet arrêt, n'a ni la signification ni la portée que lui attribue D. (usiner fondé en titre) et n'exclut pas son cas de l'application de cette loi ; cet article spécifie seulement que les usines fondées en titre ne sont pas soumises aux Titres I et V de cette loi, ainsi les autres titres demeurent applicables, notamment le Titre II dans lequel se trouve l'article 6 ».

La solution qui consiste à appliquer l'article 6 de la loi de 1919 aux usines fondées en titre est donc en harmonie parfaite avec le texte de l'article 29 tel qu'il a été promulgué et publié au *Journal officiel*.

Mais, nous l'avons démontré plus haut, l'article 29 contient une erreur matérielle évidente, il doit être interprété comme s'il excluait les usines fondées en titre non seulement des Titres I et V de la loi de 1919, mais des Titres I à V de cette loi.

On pourrait être tenté de conclure de notre interprétation de l'article 29 qu'elle conduit à rejeter la thèse de l'applicabilité de l'article 6 aux usines fondées en titre. En effet, l'article 6 se trouve dans le Titre II qui, conformément à cette interprétation, est inapplicable à ces usines. Si l'on se refuse à considérer que l'article 29 reflète les véritables intentions du législateur, si l'on soutient que cet article, tel qu'il a été promulgué et

1. Cour d'appel de Paris, 9 juillet 1936, de Duras contre Compagnie hydro-électrique de la Cure, rapporté dans la *Revue des concessions*, décembre 1936, p. 353.

publié, contient l'erreur matérielle de rédaction que nous avons indiquée, on ne peut manifestement plus envisager, semble-t-il, l'application de l'article 6 aux usines fondées en titre.

Certains auteurs ont cependant pensé qu'on pouvait concilier la nouvelle interprétation rationnelle de l'article 29 de la loi de 1919 avec la thèse de l'applicabilité de l'article 6 aux usines fondées en titre. Tel est notamment l'avis de M. Bougault¹.

L'éminent auteur affirme que l'article 29 exclut bien les usines fondées en titre de l'application des Titres I à V de la loi de 1919, mais admet néanmoins que l'article 6 est applicable à ces usines : « L'exclusion de la loi de 1919 des usines fondées en titre, écrit M. Bougault pour justifier son opinion, a eu seulement pour but de les préserver des charges incombant aux autres usines, mais n'a certainement pas été faite pour les mettre dans une situation spéciale au point de vue de la restitution en cas d'assèchement ... de plus l'article 6 a une valeur absolument générale et ne contient aucune distinction ».

Nous nous rallions entièrement à cette opinion. En effet, en disant que les usines fondées en titre sont exclues des dispositions des Titres I à V de la loi du 16 octobre 1919, on veut simplement indiquer que ces usines ne sont pas placées sous le régime de la concession et qu'elles ne peuvent pas bénéficier des droits accordés aux concessionnaires de chute d'eau, notamment de ceux qui leur sont accordés par l'article 6. Considérées sous un jour actif, les usines fondées en titre n'ont, vis-à-vis des riverains ni les facultés, ni les pouvoirs qui sont reconnus aux concessionnaires. Telle est la seule portée de l'interpré-

1. Paul Bougault, *op. cit.*, p. 176.

tation que nous avons donnée à l'article 29. Mais on ne peut conclure de cette interprétation que les usines fondées en titre ne sont pas soumises aux dispositions de cet article et ne peuvent bénéficier en cas de privation de leur force motrice par l'aménagement d'une chute concédée des droits à indemnisation qu'il prévoit. Considérées comme « évincantes », les usines fondées en titre ne jouissent pas des facilités accordées aux concessionnaires par l'article 6 ; en tant « qu'évincées » les usines fondées en titre subissent les conséquences de l'aménagement d'une chute d'eau dans les conditions des autres riverains.

La situation des usines fondées en titre est à cet égard comparable à celle des entreprises autorisées conformément au Titre III de la loi de 1919 ; ces entreprises ne peuvent bénéficier des dispositions de l'article 6 qui concerne uniquement les concessions mais en cas d'éviction par un concessionnaire, elles peuvent lui réclamer une indemnité dans les conditions prévues par l'article 6. De même, les dispositions des Titres I à V de la loi de 1919 ne concernent pas les prises d'eau à usage agricole, et cependant ces prises d'eau sont incontestablement évincées et indemnisées conformément à l'article 6.

Il y a du reste lieu de remarquer que l'occupation temporaire ou définitive et l'expropriation des immeubles, terrains et bâtiments d'une usine fondée en titre nécessitées par l'aménagement d'une chute concédée doivent être réalisées dans les conditions des articles 4 et 5 de la loi du 16 octobre 1919. Le raisonnement que nous avons fait concernant l'article 6 est également valable pour les articles 4 et 5. Si les usines fondées en titre

ne peuvent bénéficier des droits accordés aux concessionnaires par ces articles, rien ne s'oppose à ce que ces articles s'appliquent aux usines fondées en titre considérées comme « évincées » et sous un jour passif.

A notre avis donc l'interprétation que nous avons proposé de donner à l'article 29 de la loi de 1919 ne s'oppose pas à ce que l'éviction des usines fondées en titre soit réalisée conformément aux dispositions de l'article 6. Il reste néanmoins à prouver que le droit de l'usinier fondé en titre constitue bien un droit particulier à l'usage de l'eau dont la nature n'est pas sensiblement différente de celle des droits des autres riverains. Nous le ferons dans le dernier chapitre, consacré à l'étude de la nature juridique du droit des titulaires d'usines dotées de l'existence légale. Mais il convient, au préalable, d'exposer brièvement les conséquences de l'application de l'article 6 à l'éviction des usines fondées en titre par l'aménagement d'une chute concédée.

Si l'on applique aux usiniers fondés en titre, qui se trouvent dans la section convoitée par un concessionnaire de chute d'eau, l'article 6 de la loi du 16 octobre 1919, l'éviction de leurs droits a lieu moyennant indemnité que ces droits soient exercés ou non exercés.

L'indemnité pour droit exercé est fixée à l'amiable ou, en cas de difficultés, par les tribunaux judiciaires, et, en principe, en nature ; mais elle peut également être évaluée en argent. Les règles ne sont pas, à cet égard, différentes de celles qui sont applicables à l'éviction de tout droit privatif à l'usage de l'eau. Seules sont particulières les conditions de la restitution en nature de l'énergie dont a été privé l'usinier fondé en titre. Cette restitution doit être perpétuelle puisque le droit de

l'usiner fondé en titre est, en principe, perpétuel ; la charge de cette restitution incombe d'abord au concessionnaire de chute d'eau pendant toute la durée de la concession puis, à l'expiration de la concession, elle passe à l'autorité concédante, ou au concessionnaire nouveau quand l'Etat substitue un autre concessionnaire au concessionnaire primitif.

Les contestations relatives aux restitutions et portant soit sur le principe de la prestation due à l'usiner fondé en titre, soit sur sa nature, soit enfin sur son montant doivent être portées devant la juridiction civile à laquelle il incombe suivant la loi, de « concilier le respect des droits antérieurs avec l'intérêt de l'entreprise concédée ».

Quand le droit de l'usiner fondé en titre n'est pas exercé, son éviction donne ouverture, conformément à l'article 6, à une indemnité en argent calculée en fonction du nombre de mètres de rive et dont le taux de base est fixé par l'acte de concession. L'indemnisation des droits non exercés est, du reste, une dérogation aux règles normales de l'indemnisation des dommages de travaux publics.

Nous avons vu plus haut qu'en cas de suppression ou de diminution de la force motrice d'une usine fondée en titre, par l'exécution de travaux publics, l'indemnité ne devait en principe compenser que la puissance effectivement utilisée ; l'application de l'article 6 de la loi de 1919 à l'éviction d'une usine fondée en titre par un concessionnaire de chute d'eau a cette conséquence heureuse, pour l'usiner, d'entraîner l'allocation d'une indemnité dans tous les cas, même quand le droit n'est pas exercé.

Reste à savoir ce qu'il faut entendre, s'agissant d'une usine fondée en titre, par droit exercé et droit non exercé. Il y a lieu, tout d'abord, de rejeter la thèse d'après laquelle le caractère perpétuel du droit de l'usinier fondé en titre doit avoir pour conséquence de le faire toujours considérer et indemniser comme un droit exercé. Le caractère perpétuel du droit de l'usinier fondé en titre n'est, en effet, qu'exceptionnel, nous aurons l'occasion d'y insister dans le chapitre suivant ; ce droit s'éteint lorsque les faits démontrent par eux-mêmes qu'il a été abandonné. Tels sont du moins les principes qui se dégagent de la jurisprudence la plus récente.

Dans une espèce qui a donné lieu à un jugement du 27 février 1935, du Tribunal de la Seine, il s'agissait de savoir si le titulaire d'une usine fondée en titre, qui avait cessé de fonctionner depuis 70 ans et dont les maçonneries d'adduction d'eau se trouvaient dans un état complet d'abandon et de délabrement depuis un incendie qui avait détruit l'usine, devait être indemnisé à titre de « droit exercé » ou à titre de « droit non exercé ». Le tribunal a décidé qu'il y avait lieu d'indemniser à titre de droit non exercé. Il a insisté dans son argumentation sur le fait que les circonstances ne laissaient pas de faire admettre que la volonté de l'usinier « était bien arrêtée de ne pas reconstruire sur des ruines chancelantes et de ne pas risquer de frais considérables pour en tirer un parti très aléatoire d'une entreprise à rendement périmé », et il a ajouté que cette situation « n'est pas assimilable à celle d'un propriétaire d'ouvrages et d'usine en activité détruits par un incendie ou par tout autre cas fortuit de date relativement récente, qu'en effet dans ce cas on ne saurait inférer avec certitude du fait du non usage de

la chose détruite, que les droits étaient définitivement abandonnés »¹.

Ce jugement a été confirmé purement et simplement par un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 9 juillet 1936².

En définitive, la question de savoir si le droit d'un usinier fondé en titre doit être considéré comme exercé ou non exercé est une question de fait à trancher par les tribunaux. Le titulaire d'une usine fondée en titre doit toujours être indemnisé à titre de privation de droit exercé si son usine fonctionne effectivement, mais il peut également être indemnisé à ce titre même lorsque son établissement est en ruine ou en chômage si les faits témoignent de la volonté chez l'usinier de ne pas renoncer à son droit. Il en sera ainsi par exemple du droit du titulaire d'une usine fondée en titre détruite par un incendie ou une inondation de date récente ; il faut, en effet, un certain délai à l'usinier pour réparer ses installations et ouvrages, on ne peut conclure de l'arrêt momentané de l'usine survenu dans une telle hypothèse que les droits ont été abandonnés. De même, le titulaire d'une usine momentanément en chômage doit être indemnisé à titre de droits exercés s'il manifeste son intention de maintenir la prise d'eau en état en effectuant différents travaux d'entretien. Au contraire, un usinier dont l'établissement est en chômage ou dont les ouvrages sont détruits sera indemnisé à titre de droits non exercés s'il résulte des faits qu'il a abandonné ses droits et renoncé à son titre.

Telles sont les conditions d'application de l'article 6

1. Tribunal de la Seine, 27 février 1935, de Duras contre Compagnie hydro-électrique de la Cure, rapporté S., 1936.II.146, note de M. Mestre. Cf. également *Revue des concessions*, avril 1935, p. 116, note de M. Mestre.

2. Cour d'appel de Paris, 9 juillet 1936, de Duras contre Compagnie hydro-électrique de la Cure, rapporté dans la *Revue des concessions*, décembre 1936, p. 353, note anonyme.

de la loi du 16 octobre 1919 à l'éviction des usines dotées de l'existence légale par l'aménagement d'une chute concédée.

En résumé, la solution de la question de l'éviction des usines fondées en titre par un concessionnaire de chute d'eau ne nous paraît pas devoir être recherchée dans la procédure du rachat ou de l'expropriation, ni dans le droit commun du contrat de vente, ni dans l'application des principes qui régissent la matière des dommages pour travaux publics, mais au contraire dans la simple application des dispositions de l'article 6 de la loi du 16 octobre 1919. L'interprétation de l'article 29, suivant laquelle les usines fondées en titre sont exclues des dispositions des Titres I à V de la loi de 1919, ne constitue pas, comme on l'a soutenu, un obstacle à cette solution.

Il nous reste pour parfaire notre raisonnement à démontrer que le droit de l'usinier fondé en titre rentre bien par sa nature dans la catégorie des droits particuliers à l'usage de l'eau visés par l'article 6. Cette question dont nous avons à plusieurs reprises différé l'examen fera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE VII

NATURE JURIDIQUE DU DROIT DE L'USINIER FONDÉ EN TITRE

Nous avons vu précédemment que le droit de l'usinier fondé en titre était plus étendu et plus durable que le droit des autres usiniers. Tandis que les droits d'eau organisés par la loi du 16 octobre 1919 résultant de concession ou d'autorisation sont temporaires, n'étant établis au maximum que pour 75 ans, les usines fondées en titre comportent, au contraire, en principe, un droit perpétuel. D'autre part, les usines fondées en titre échappent à la règle de la précarité résultant pour les autres usines hydrauliques autorisées, quelle que soit la nature des cours d'eau sur lesquels elles sont établies, des articles 15 et suivants de la loi de 1919 ; tout au moins le droit des usiniers fondés en titre sur la puissance correspondant à la consistance légale de leur établissement est moins précaire vis-à-vis de l'Administration que ne le sont les droits des autres titulaires d'usines autorisées. En effet, les atteintes portées, par simple décision administrative, à une usine fondée en titre, ont pour contrepartie l'allocation d'une indemnité, il n'en est autrement que dans les circonstances exceptionnelles qui ont été envisagées (art. 14 de la loi du 8 avril 1898) ; au

contraire, à toute époque, les usines autorisées en vertu de la loi de 1919 sur les cours d'eau navigables peuvent être en principe révoquées ou modifiées sans indemnité.

Dans ces conditions, la question s'est posée de savoir si le droit de l'usinier fondé en titre ne devait pas être assimilé à un véritable droit de propriété sur la force motrice. Bien avant la loi de 1919, sous le régime antérieur, la doctrine avait soutenu cette théorie qu'adoptèrent les rapporteurs de la loi de 1919, et à laquelle se rallient encore quelques auteurs et certaines décisions de jurisprudence. En plaçant les usines sous un régime entièrement différent de celui qu'elle établissait et en consacrant leur perpétuité, la loi de 1919 a-t-elle confirmé cette opinion ? Nous ne le pensons pas.

En réalité, le droit de l'usinier fondé en titre ne peut être considéré comme identique à la propriété du droit commun, il faut, pour en dégager la véritable nature, faire appel à une notion récente : la notion de droit réel administratif. Le droit de l'usinier est un droit réel administratif, nous le montrerons après avoir brièvement examiné l'opinion de la doctrine et de la jurisprudence et écarté l'assimilation du droit de l'usinier fondé en titre à la propriété du droit commun.

Paragraphe 1

L'opinion des auteurs

A. — *Les anciens auteurs*

La majorité des auteurs ayant écrit avant 1919 a pensé que les usines fondées en titre comportaient, pour leurs titulaires, un véritable droit de propriété sur la

force motrice correspondant à la consistance légale. Les rapporteurs de la loi du 16 octobre 1919 se sont également référés à cette conception. Sans remonter trop loin dans le passé, il n'est pas inutile d'analyser succinctement l'opinion de ces anciens auteurs, ou tout au moins des plus connus d'entre eux.

Proudhon, examinant dans son *Traité du domaine public* la situation de l'usinier fondé en titre, écrivait : « celui-ci (l'usinier) se trouve investi d'un droit de propriété dont il ne doit pas être dépouillé sans indemnité »¹, et un peu plus loin « l'acte de concession primitive était pour lui un titre légitime de propriété »².

Daviel s'est montré plus précis encore. Envisageant les usines établies antérieurement à l'édit de Moulins sur les rivières navigables, il disait : « Les possessions antérieures à 1566 subsistent à titre de propriété puisqu'elles remontent à une époque où l'inaliénabilité du domaine public et la distinction entre le domaine public et le domaine de l'Etat n'avait pas encore été irrévocablement consacrée »³. Tirant les conséquences logiques de sa théorie, il ajoutait : « Aussi la réduction perpétuelle de la force motrice d'une usine (fondée en titre) est-elle une expropriation de la compétence des tribunaux, soit que cette réduction procède d'un appauvrissement du volume alimentaire, soit qu'elle résulte d'un exhaussement du niveau des eaux en aval ... dans l'un ou l'autre cas, il y a détérioration perpétuelle de la propriété, ce qui suffit pour constituer une expropriation partielle de l'usine »⁴.

1. Proudhon, *Traité du domaine public*, 1843, t. III, p. 577.

2. Proudhon, *Traité du domaine public*, 1843, t. III, p. 647.

3. Daviel, *Traité des eaux*, 3^e édit., t. I, p. 357, N^o 352.

4. Daviel, *Traité des eaux*, 3^e édit., t. I, p. 436, N^o 438.

La même opinion fut également soutenue par Plocque : « Nous maintenons ce que nous avons si souvent répété, écrivait-il, à savoir que la force motrice d'une usine ayant titre légal constitue un véritable droit de propriété, et que le propriétaire doit, toutes les fois que l'Administration porte atteinte à sa jouissance, être protégé par les dispositions de la loi du 3 mai 1841 »¹.

Quant à Christophle, il s'est très nettement inspiré de Daviel, en écrivant « que les usines situées sur les cours d'eau navigables, et dont l'existence est antérieure à l'ordonnance de 1566, c'est-à-dire à une époque où le Domaine de la couronne était inaliénable, constituent des propriétés ordinaires aussi inviolables que toutes autres propriétés »².

Enfin, dans le *Répertoire de droit administratif* de Béquet, on trouve cette indication tout à fait nette et explicite³ : « les usines fondées en titre constituent de véritables propriétés privées, non seulement pour les bâtiments et les constructions, mais aussi pour la force hydraulique qui, à elle seule, constitue une propriété distincte susceptible par exemple de donner lieu à une indemnité spéciale en cas d'expropriation ».

Les anciens auteurs soutenaient donc que le droit des usiniers fondés en titre sur la force motrice de leur établissement était assimilable à une véritable propriété ; une telle opinion reflétait le désir des auteurs à cette époque de trouver des analogies entre le droit civil et le droit administratif, et d'appliquer dans la matière du droit public les principes du droit commun.

Seul Picard s'est écarté des conceptions tradition-

1. Plocque, *Législation des eaux*, 1873-1879, t. III, p. 374.

2. Christophle, *Traité des travaux publics*, 2^e édit., t. II, p. 536.

3. Usines hydrauliques, N^o 44.

nelles : « Par leur nature, écrivait-il, dans son célèbre ouvrage, les eaux courantes échappent à toute appropriation privée ; il en est de même de leur pente et des forces qui leur sont empruntées. Les concessions ou les autorisations dont elles font l'objet n'ont jamais pu, quelles qu'en soient la forme et la date, conférer aux usiniers un droit de propriété dans le sens des lois du 8 mars 1810, 7 juillet 1833, et du 3 mai 1841 sur l'expropriation »¹.

B. — Les rapporteurs de la loi du 16 octobre 1919

Les rapporteurs de la loi du 16 octobre 1919, tant à la Chambre des Députés qu'au Sénat ont également admis l'opinion suivant laquelle le droit de l'usinier fondé en titre serait un droit de propriété. Dans son rapport au Sénat, M. Jean Goy, commentant les dispositions de la loi relatives aux usines fondées en titre s'exprimait ainsi : « *le droit de propriété qui s'attache à leur titre a toujours été respecté et ne pourrait être actuellement supprimé que par un rachat. Ces usines resteront donc soumises en tout et pour tout au statut qui les régit jusqu'au jour où elles gêneront un concessionnaire, ce jour-là l'Etat les rachètera* »². De son côté, M. Perrier déclarait, dans son rapport à la Chambre des Députés³, que « l'article 29 (de la loi du 16 octobre 1919) met en dehors des dispositions des Titres I à V de la loi les usines ayant une existence légale et les usines qui font partie intégrante d'entreprises déclarées d'utilité publique ». « Pour les

1. Picard, *Traité des eaux*, t. II, p. 425.

2. *J.O., Doc. Parl.*, Sénat, 1919, annexe 428, p. 544 (octobre 1919).

3. *J.O., Doc. Parl.*, Chambre des députés, 1919, annexe 5561, p. 188, (juin 1919).

premières, précisait le rapporteur, le *droit de propriété* qui s'attache à leur titre a toujours été respecté et ne pourrait être actuellement supprimé que par un rachat ».

C. — *La doctrine contemporaine*

Les auteurs contemporains, ceux qui ont écrit après la promulgation de la loi du 16 octobre 1919, n'ont pas en général suivi les rapporteurs de cette loi dans leurs conclusions relatives aux usines fondées en titre. MM. Blaevoët¹, Bougault², L'Huillier³, et M. le Professeur Mestre se refusent tous à admettre que le droit de l'usinier fondé en titre puisse être assimilé à une véritable propriété. « Nous ne saurions admettre, dit notamment M. le Professeur Mestre, dans une note parue au Sirey (1936.II.145), l'opinion qui considère le droit de l'usinier fondé en titre comme une propriété »⁴.

MM. Blaevoët, Bougault et L'Huillier sont également catégoriques : « Nous ne croyons pas, en effet, écrit M. L'Huillier, dans un article paru récemment dans la *Revue générale de l'électricité*, qu'il soit possible d'assimiler le droit à la force motrice des propriétaires d'usines fondées en titre à un droit de propriété ». Quant à M. Blaevoët, il ne semble pas tirer les conséquences logiques de son opinion, puisque comme nous l'avons remarqué dans les chapitres précédents, il lui paraît nécessaire,

1. *Des atteintes à la propriété privée à raison de travaux publics*.

2. *Législation nouvelle des chutes d'eau*, p. 176.

3. Article dans la *Revue générale de l'électricité*, 9 janvier 1937, p. 61, t. XLI, « Sur deux décisions de jurisprudence relatives à l'éviction des usines fondées en titre ».

4. Voir également *chronique* au Dalloz hebdomadaire 1930, p. 58. Article dans la *Revue générale de l'hydraulique*, janvier-février 1936, N° 7, p. 378 : « Le régime juridique des usines fondées en titre », paragraphe 2 : « Nature du droit des exploitants d'usines fondées en titre ».

pour supprimer le droit d'un usinier fondé en titre sur la force motrice de son établissement, d'exproprier les constructions elles-mêmes de l'usinier.

Quoi qu'il en soit, les auteurs qui viennent d'être cités rejettent la théorie de l'assimilation au droit de propriété et ils fondent leur opinion sur les considérations diverses qui seront indiquées dans le paragraphe suivant.

Seul des auteurs contemporains M. René Tortat soutient dans deux articles récemment parus que la force motrice d'un moulin fondé en titre fait l'objet pour le titulaire de ce moulin d'un véritable droit de propriété¹.

L'éminent auteur invoque tout d'abord à l'appui de sa thèse l'historique des textes et travaux législatifs concernant le régime des eaux. Il prétend que depuis le règne de Louis XIV jusqu'à nos jours le droit de l'usinier fondé en titre a été qualifié droit de propriété et il cite à cet égard l'édit août 1669 portant règlement général des eaux et forêts, l'édit d'avril 1683, la loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790, la loi du 14 ventôse an VII, l'article 48 de la loi du 16 septembre 1807, la charte de 1814, la loi du 8 avril 1898, et les rapports de MM. Goy et Perrier.

A notre avis les anciens textes cités par M. Tortat ne qualifient pas le droit de l'usinier fondé en titre sur la force motrice de l'eau de droit de propriété. Ces textes ne reconnaissent à l'usinier un droit de propriété que sur les terrains et les constructions de l'usine; or le droit de

1. René Tortat articles dans la *Revue générale de l'électricité*, 19 décembre 1936, t. XL, p. 805 : « Les moulins fondés en titre et la loi du 16 octobre 1919. La force motrice d'un moulin fondé en titre fait l'objet d'un droit de propriété véritable ».

20 mars 1937, t. XLI, p. 381 : « L'existence légale attribuée aux usines fondées en titre est essentiellement un droit de propriété privée ».

propriété portant sur l'usine elle-même n'a jamais été contesté. Quand les anciens textes font mention du droit à usage de l'eau lui-même, pour le confirmer, ils le qualifient de « *droit de moulin* » ce qui ne signifie nullement droit de propriété.

Du reste en admettant même que les textes anciens puissent prêter à confusion, la question qui se pose n'est pas celle de savoir si les usines fondées en titre ont comporté dans le passé pour leurs titulaires un droit de propriété sur la force motrice fournie par l'eau, il s'agit seulement de définir la nature juridique du droit des usiniers fondés en titre à l'époque actuelle, d'après le droit positif français contemporain. A l'heure actuelle, le texte qui concerne les usines fondées en titre est essentiellement l'article 29 de la loi du 16 octobre 1919, article qui, dans l'interprétation qui lui est généralement donnée et qui est admise par M. Tortat lui-même, a pour effet de soustraire les usines fondées en titre aux Titres I à V exclus de la loi de 1919 et de perpétuer à leur égard le régime antérieur issu de la loi du 8 avril 1898, loi organique sur le régime des eaux. Or aux termes des articles 45 et 14 de cette loi les usines fondées en titre peuvent être supprimées ou modifiées par un simple arrêté préfectoral moyennant indemnité et même sans indemnité quand la suppression ou la modification a lieu dans l'intérêt de la salubrité publique, soit pour prévenir ou faire cesser les inondations. Ces dispositions fondamentales que nous avons analysées en détail dans un précédent chapitre rendent donc absolument impossible l'assimilation du droit à la force motrice des titulaires d'usines fondées en titre à un droit de propriété¹. Nous aurons

1. Voir chapitre IV, le droit des usiniers fondés en titre et les pouvoirs de police de l'Administration.

du reste l'occasion d'insister plus longuement sur ce point dans un paragraphe ultérieur.

* *

M. Tortat invoque en second lieu un arrêt du Tribunal des Conflits du 29 juin 1895, Sanières, arrêt qui, selon lui, reconnaîtrait que la suppression de la force motrice d'une usine fondée en titre résultant de l'exécution de travaux publics, ne constitue pas un simple dommage de travaux publics mais relève des tribunaux civils comme l'expropriation¹.

Comme l'a très bien fait remarquer M. L'Huillier, dans un article auquel nous nous sommes déjà souvent référé², la décision du Tribunal des Conflits citée par M. Tortat ne saurait justifier son opinion.

Il s'agissait, en l'espèce, de déterminer quelle était l'autorité compétente pour statuer sur la demande en indemnité formée par un usinier fondé en titre à raison de la dépossession partielle des dépendances de son moulin et de la perte de force motrice résultant pour lui de la construction indûment effectuée par l'Administration d'une digue sur le lit du canal d'amenée et sur le barrage dudit moulin. La dépossession partielle des dépendances de l'usine résultant de l'exécution de travaux constituant une emprise, relevait incontestablement de la compétence judiciaire. Mais le Tribunal des Conflits a estimé que : « La suppression du courant d'eau et la perte de force motrice dont se plaint le demandeur n'étant que la conséquence de l'emprise qui a fait l'objet

1. Tribunal des Conflits, 29 juin 1895, Sanières, S., 1896.III.35, note Hauriou.

2. *Revue générale de l'électricité*, 9 janvier 1937, t. XLI, p. 63.

de l'instance, cette cause de dommage ne saurait être distinguée, ni donner lieu à une demande spéciale dont l'autorité judiciaire ne pourrait connaître ». L'arrêt invoqué par M. Tortat ne constitue donc qu'une simple application de la théorie de l'accessoire, suivant laquelle en cas d'expropriation régulière ou d'emprise, l'autorité judiciaire est compétente pour statuer sur tous les dommages accessoires, qui en sont la conséquence directe¹. Ainsi que l'a fait remarquer M. L'Huillier dans l'article précité, il résulte des termes mêmes de la décision du Tribunal des Conflits, que la juridiction administrative eut été reconnue compétente si la privation de force motrice avait eu lieu en dehors de tout empiètement matériel de l'Administration sur le fonds du demandeur.

* * *

M. Tortat prétend en troisième lieu que la jurisprudence civile, gardienne de la propriété privée, a toujours considéré le droit de l'usinier fondé en titre sur la force motrice correspondant à la consistance légale de son établissement comme un droit de propriété privée. Il cite à cet égard plusieurs arrêts de la Cour de cassation, un arrêt de la Chambre civile du 21 mars 1855, un autre de la même chambre du 2 août 1864 et un arrêt de la Chambre des requêtes du 23 mars 1931.

L'arrêt du 21 mars 1855² cassait un arrêt de la Cour d'appel de Rouen qui s'était déclaré incompétent à l'égard d'un moulin fondé en titre que l'exécution de travaux publics avait privé d'une partie de sa force

1. C.E., 7 juin 1876, Ville de Paris, *Lebon*, p. 542 ; Tribunal des Conflits, 28 novembre 1891, *Estable*, S., 1893.III.112.

2. Cour cass., Chambre civile, 21 mars 1855, D.P., 1855.I.310.

motrice. Les titulaires du moulin avaient assigné l'Etat dans la personne du préfet de l'Eure pour se voir déclarer propriétaires de ces moulins et de leur force motrice. Le Tribunal civil d'Evreux puis la Cour d'appel de Rouen s'étaient déclarés incompétents. La Cour de cassation saisie par les usiniers a cassé l'arrêt de la Cour de Rouen en décidant « que l'introduction de cette demande devant l'autorité judiciaire était conforme aux prescriptions de l'article 47 de la loi du 16 septembre 1807; qu'elle consistait dans la revendication de la propriété des forces motrices et des moulins et que cette propriété a été formellement contestée par le préfet de l'Eure, au nom de l'Etat, dans des conclusions signifiées au procès ...; que dès lors, le procès actuel soulève la question de propriété et, par conséquent, rentre dans le cas prévu par l'article 47 précité, attributif de la compétence à l'autorité judiciaire ... ».

Et au sujet de l'article 48 de la loi du 16 septembre 1807 prescrivant l'examen de la question de savoir si l'établissement de l'usine est légal, la Cour ajoutait « que l'appréciation du mérite et de l'effet des actes sur lesquels repose l'établissement des usines dont s'agit, constitue précisément la question du fond qui, engageant la question de propriété, ne peut appartenir qu'aux tribunaux ... ».

Le second arrêt de la Cour de cassation cité par M. Tortat, l'arrêt du 2 août 1864¹, décidait que le jury d'expropriation avait qualité pour indemniser comme une propriété véritable la force motrice d'un moulin fondé en titre en même temps que les bâtiments d'exploitation. Enfin, l'arrêt du 23 mars 1931² proclamait que

1. Cour cass., 2 août 1864, D.P., 1865.I.296.

2. Cour cass. req., 23 mars 1931, Commune de Gien-sur-Cure contre Gervais D.H., 1931, p. 249.

le droit du titulaire d'un moulin fondé en titre (comme ayant fait l'objet en 1744 d'un bail à rente emphythéotique foncière annuelle et perpétuelle non rachetable ni remboursable) sur les eaux d'une rivière non navigable constituant la force motrice de son moulin est un véritable droit de propriété excluant le droit de riveraineté invoqué par une commune en vertu de l'article 644 du Code civil.

En l'espèce, une commune à laquelle appartenaient des terrains avoisinant le bief de ce moulin se prévalait des dispositions de l'article 644 du Code civil pour réclamer le droit d'établir une prise d'eau en vue d'alimenter un lavoir public. La Cour de Bourges avait rejeté cette prétention en décidant que les eaux qui coulent dans le bief du moulin « sont la propriété exclusive de G. (l'usiner fondé en titre) *ainsi que le bief et les berges* ».

Cet arrêt déféré à la Cour de cassation a été reconnu conforme à la loi par la Chambre des requêtes, celle-ci ayant constaté que les juges du fonds avaient bien interprété l'acte de 1744 et que l'article 644 du Code civil n'avait pu y porter atteinte.

Les arrêts de la Cour de cassation invoqués par M. Tortat ne nous paraissent pas très convaincants.

En ce qui concerne l'arrêt de 1855 il y a lieu de remarquer que le litige au cours duquel cet arrêt était intervenu ayant été renvoyé devant la Cour d'appel de Caen, l'autorité administrative éleva le conflit, conflit qui fut validé par un arrêt du Conseil d'Etat du 15 mai 1858¹. Dans cet arrêt le Conseil d'Etat constatant que les titulaires du moulin fondé en titre, qui s'étaient pourvus en

1. Le Conseil d'Etat était alors juridiction suprême en matière d'attribution de compétence.

cassation, ne se plaignaient que de la suppression de la force motrice décidait conformément à la *jurisprudence constante* que nous avons analysé dans un précédent chapitre qu'il y avait simple dommage de travaux publics de la compétence du Conseil de préfecture en vertu des lois du 28 pluviôse an VIII et du 16 septembre 1807¹.

L'arrêt du 2 août 1864 invoqué par M. Tortat ne présente aucun intérêt pour la justification de sa thèse. Il constitue en effet une simple application de la théorie de l'accessoire au même titre que l'arrêt du Tribunal des Conflits Sanières ci-dessus rapporté.

Quant à l'arrêt récent du 23 mars 1931, il se borne en réalité à reconnaître que l'usinier fondé en titre doit être considéré dans ses rapports avec les autres riverains ou avec les tiers en général comme jouissant d'un véritable droit de propriété sous la protection des tribunaux judiciaires². Mais c'est là un principe général admis par tous et sur lequel nous aurons l'occasion de revenir par la suite. L'arrêt susvisé ne peut avoir pour effet de donner au droit de l'usinier fondé en titre le caractère d'un droit de propriété vis-à-vis de l'Administration. Or l'idée maîtresse de M. Tortat est que, même vis-à-vis de l'Administration, le droit des titulaires d'usines fondées en titre sur la puissance correspondant à la consistance légale de leur établissement est essentiellement un droit de propriété.

1. C.E., 15 mai 1858, *Lebon*, p. 378. Cf. chapitre V ci-dessus et les arrêts cités.

2. La commune de Gien-sur-Cure dont, aux termes de l'arrêt de la Cour de cassation, les droits prétendus de riveraineté sont neutralisés par le droit de l'usinier fondé en titre, est vis-à-vis de l'usinier dans la situation d'un simple particulier faisant état de droits de riveraineté; elle doit être considérée comme tel et non comme une personne morale de droit public.

On peut se demander du reste si la Chambre des requêtes avait à prendre position en ce qui concerne la question du droit de propriété sur la force motrice de l'eau. En effet, la seule constatation que *les berges du bief appartenaient au titulaire du moulin* suffisait à justifier la décision de la Cour de Bourges.

* * *

Le quatrième argument de M. Tortat est fondé sur la pratique administrative.

L'éminent auteur remarque que l'Etat lui-même a pris parti pour le droit de propriété en faisant insérer dans les cahiers des charges des concessions englobant des usines fondées en titre, un article 42 *bis* qui règle la restitution de la force motrice fondée en titre en fin de concession ou en cas de rachat ou de déchéance¹, et ce sans distinction du cas où les bâtiments de l'usine ont été compris dans la concession avec la force elle-même, et du cas où la force motrice a été détachée des immeubles laissés en dehors des dépendances de la concession.

Mais, en réalité, cette circonstance que les cahiers des charges des concessions englobant une usine fondée en titre, prévoient dans un article 42 *bis* que, en cas d'expiration de la concession, de rachat ou de déchéance, le concessionnaire pourra exiger de l'Etat la « restitution » de la force motrice de son usine dotée de l'existence légale, ne prouve aucunement que le droit sur cette force motrice est assimilable à un véritable droit de propriété. L'article 42 *bis* est l'expression d'une stipulation contrac-

1. Voir sur ces points, chapitre III, paragraphe 3, E.

tuelle qui postule simplement le caractère perpétuel du droit de l'usinier fondé en titre, sans prouver aucunement que ce droit soit un droit de propriété.

D'autre part, des clauses exactement similaires sont insérées dans les cahiers des charges des concessions qui englobent des usines établies en vertu d'une simple permission administrative¹; or, personne n'a jamais soutenu que ces usines comportaient pour leurs titulaires un véritable droit de propriété.

* * *

Enfin, M. Tortat invoque à l'appui de sa thèse un récent arrêt du Conseil d'Etat du 24 juin 1936 déjà cité.

Rappelons brièvement les faits : la Société G. et O., était titulaire, sur un bras de la Somme, d'une chute d'eau destinée à produire la force motrice utilisée dans ses installations industrielles. Cette chute était fondée en titre comme provenant d'une vente nationale. En 1931, la ville d'Amiens a été autorisée à effectuer en aval du cours d'eau, et en vue d'édifier une usine hydraulique nécessaire à l'alimentation de la population en eau potable, des travaux d'utilité publique qui entraînèrent un relèvement du plan d'eau. La Société G. et O., prétendant qu'il en résultait pour elle une éviction totale tant de ses immeubles que de ses droits à usage de l'eau avait assigné la ville d'Amiens pour voir dire qu'il y avait lieu à expropriation. D'autre part, en s'appuyant sur la loi du 16 octobre 1919, elle avait demandé à l'Etat de racheter son usine. Sa demande n'ayant pas reçu satisfaction, elle avait porté le litige devant le Conseil d'Etat.

2. Nous avons étudié ces clauses dans le chapitre III paragraphe 3.

Le Conseil d'Etat n'a pas pris parti sur le fonds, mais il a rejeté la demande formée par l'usinier fondé en titre comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître. Il a considéré, en effet, que « s'agissant d'une *contestation relative au droit de propriété* il n'appartient en l'absence d'une disposition de loi contraire, qu'à l'autorité judiciaire de connaître d'un tel litige ».

Cet arrêt consacre-t-il, comme le prétend M. Tortat, le droit de propriété des titulaires de moulins fondés en titre sur la force motrice de l'eau. Nous ne le pensons pas. En effet, la contestation relative au droit de propriété que le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent pour trancher portait sur le rachat de l'usine. La propriété dont il s'agissait était celle de l'usine, et non pas celle de l'eau ou de la force motrice fournie par l'eau.

Du reste la jurisprudence du Conseil d'Etat est fixée depuis longtemps contre l'opinion qui considère le droit de l'usinier fondé en titre comme un véritable droit de propriété.

La haute juridiction administrative et le Tribunal des Conflits considèrent depuis longtemps comme simple dommage de travaux publics relevant du Conseil de préfecture, la suppression ou la diminution temporaire ou définitive de la force motrice résultant de l'exécution de travaux publics¹; ils se refusent ainsi implicitement à admettre que le droit de l'usinier fondé en titre sur la force motrice de son usine est un véritable droit de propriété dont la suppression définitive ou la réduction permanente ne pourrait être réalisée que par voie d'expropriation.

1. Tribunal des Conflits, 27 mars 1839, Moulin des Albarèdes, *Lebon*, p. 203; C.E., 26 décembre 1840, Cru; C.E., 17 mars 1844, Moulin des Albarèdes, *Lebon*, p. 203. Cf. les arrêts cités au chapitre V.

On peut, d'autre part, tirer des indications intéressantes de quelques arrêts significatifs et en particulier d'un arrêt du Conseil d'Etat du 7 février 1923, Rozier. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat semble s'être refusé à considérer le droit de l'usinier fondé en titre comme une véritable propriété ; en l'espèce, en effet, toute indemnité a été refusée à un usinier fondé en titre, dont la chute avait été diminuée en hauteur par l'exécution de travaux publics, parce que cet usinier avait été autorisé à établir des hausses mobiles qui lui permettaient en fait d'utiliser une puissance supérieure à la consistance légale de son établissement sans qu'il ait eu à recourir à un changement dans ses installations. Si le Conseil d'Etat avait considéré le droit de l'usinier comme une propriété véritable, il aurait condamné l'Administration à réparer les conséquences de la transformation dans la hauteur de chute sans même examiner si la diminution de la hauteur était corrigée par certaines compensations. L'attribut essentiel du droit de propriété est, en effet, d'exiger indépendamment de toute considération son maintien intégral dans le *statu quo*¹.

*
* *

Telles sont les réponses qu'on peut opposer aux arguments de M. Tortat. Nous ne nous contenterons du reste pas d'une critique purement négative de la théorie émise par cet auteur ; nous montrerons, dans le paragraphe suivant, d'une façon positive, que le droit de l'usinier fondé en titre sur la puissance correspondant à la consistance légale de son établissement ne saurait en aucun cas être assimilé à un droit de propriété.

1. C.E., Rozier, 7 février 1923, *Bulletin de la Chambre syndicale des forces hydrauliques*, août 1923, communication du Comité du contentieux, N° 443.

Paragraphe 2

Le droit de l'usiner fondé en titre sur la puissance légale de son établissement ne peut être assimilé à un droit de propriété

Malgré la précision des termes employés par les anciens auteurs qui ont été cités, et par les rapporteurs de la loi de 1919, malgré l'avis d'un auteur contemporain que nous avons critiqué en son temps, malgré les hésitations tout apparentes de la jurisprudence du Conseil d'Etat, on ne peut admettre l'opinion qui considère le droit de l'usiner fondé en titre sur la force motrice correspondante à la consistance légale de son établissement comme une véritable propriété. En effet, l'Administration a des pouvoirs beaucoup plus étendus sur les usines fondées en titre que ceux dont elle dispose vis-à-vis des propriétés ordinaires. D'autre part, contrairement à la propriété, le droit de l'usiner fondé en titre est susceptible de se perdre par le non usage. Enfin, et plus généralement, l'usage de l'eau n'est pas susceptible d'appropriation privée. Telles sont, du moins, les considérations qu'invoque la doctrine contemporaine dans son ensemble, considérations qui ont été particulièrement développées par M. le Professeur Mestre dans une série d'articles récemment parus¹.

*
* *

De la loi du 8 avril 1898 et de la jurisprudence qui en a

1. Cf. notamment : article dans la *Revue générale de l'hydraulique*, janvier-février 1936, N° 7, p. 378, « Le régime juridique des usines fondées en titre ». — Note au Sirey, 1936.I.281, sous un jugement du Tribunal de la Seine du 27 février 1935.

fait l'application, il résulte tout d'abord, nous avons longuement insisté sur ce point dans le chapitre IV, que les usines fondées en titre peuvent être supprimées par l'Administration, ou plus exactement que le droit de l'usinier sur la puissance fondée en titre peut être modifié, réduit ou supprimé par une simple décision administrative.

Certes, une indemnité est prévue en faveur du titulaire du droit auquel il est porté atteinte, mais cette indemnité n'est ni absolue, ni générale. Elle est refusée si la modification ou la suppression est réalisée dans l'intérêt de la salubrité, ou dans le but de prévenir les inondations (art. 14 de la loi de 1848) ; d'autre part, l'indemnité, quand elle est accordée à l'usinier fondé en titre, n'a pas un caractère préalable et n'est pas déterminée comme une indemnité d'expropriation.

Ces solutions sont toujours valables à l'heure actuelle, puisque l'article 29 de la loi du 16 octobre 1919 excepte les usines fondées en titre de son application ; elles s'opposent à ce que l'usinier fondé en titre soit considéré comme propriétaire de la force motrice correspondant à la consistance légale de son usine. Si le droit du titulaire d'une usine fondée était assimilable à une véritable propriété, ce droit ne pourrait être supprimé que par l'expropriation d'utilité publique, conformément à la loi du 3 mai 1841 et aux textes qui l'ont complétée, et l'indemnité allouée à l'usinier serait soumise aux règles de l'expropriation.

En définitive, le droit de l'usinier fondé en titre ne constitue pas une propriété, car il peut être supprimé par le simple effet d'une mesure administrative, alors qu'en principe nul ne peut être dépouillé de sa propriété

sans le respect par l'Administration des garanties qui résultent de la procédure de l'expropriation.

*
* * *

On fait encore valoir contre la doctrine des anciens auteurs et des rapporteurs de la loi du 16 octobre 1919 et M. Mestre a particulièrement insisté sur ce point, que le droit de l'usinier fondé en titre se perd par le non usage, en dehors de toute prescription acquisitive.

Cela ressort nettement de l'étude que nous avons faite précédemment des conditions dans lesquelles sont indemnisés les titulaires d'usines fondées en titre, en cas de suppression ou de diminution de la force motrice de leur établissement résultant de l'exécution de travaux publics ou, en cas d'éviction de leur droit, par un concessionnaire de chute d'eau.

L'indemnité allouée au titulaire d'une usine fondée en titre, en cas de suppression ou de diminution de la force motrice de son établissement par l'exécution de travaux publics, correspond seulement, nous y avons insisté dans le chapitre V, au droit *effectivement utilisé* ou plus exactement à la puissance susceptible d'être utilisée étant donné l'état des installations et des ouvrages de l'usine¹. Toute indemnité est en principe refusée aux titulaires d'usines qui ne fonctionnent plus et dont il ne subsiste que des vestiges. Par conséquent, le fait pour un usinier fondé en titre de ne pas utiliser sa force motrice depuis longtemps ou de laisser son établissement et ses installations en ruines comporte la perte de son droit. On ne saurait du reste admettre qu'il en soit autre-

1. Voir sur tous ces points chapitre V, paragraphe III, B.

ment et que l'usinier puisse à perpétuité conserver son droit alors que son usine est ruinée et que le barrage en est démoli.

En ce qui concerne l'indemnisation des titulaires d'usines fondées en titre privés de leur force motrice par l'aménagement d'une chute concédée, les principes sont encore plus nets. Les titulaires d'usines fonctionnant effectivement sont indemnisés à titre de privation de droits exercés ; il en est de même dans tous les cas où l'usine ne fonctionne pas pour une cause ou pour une autre si les faits ne marquent pas l'intention pour le titulaire de renoncer à son droit. Au contraire, si les faits sont de telle nature qu'ils peuvent être interprétés dans le sens de l'abandon de ses droits par l'usinier, ce dernier est indemnisé à titre de privation de droit non exercé¹.

En définitive, le caractère perpétuel du droit de l'usinier fondé en titre n'est pas absolu ; ce droit disparaît quand il est inutilisé, abandonné ; il se perd par le non usage, en dehors même de toute prescription acquisitive. Il n'est donc pas assimilable à la propriété du droit commun. En effet, si les usiniers fondés en titre avaient sur la force motrice de leur établissement un véritable droit de propriété, ils conserveraient ce droit même sans l'exercer, et dans tous les cas, aussi longtemps qu'ils n'en auraient pas été dépouillés par une prescription acquisitive.

*
* *

Enfin, d'une manière plus générale, la théorie qui assimile le droit de l'usinier fondé en titre à une véritable propriété doit être rejetée parce que l'eau, la force

1. Voir sur tous ces points, chapitre VI, paragraphe 5.

motrice contenue dans l'eau n'est pas susceptible d'appropriation privée : « Par leur nature, écrivait déjà Picard, dans son célèbre *Traité des eaux*, les eaux courantes échappent à toute appropriation privée ; il en est de même de leur pente et des forces qui leur sont empruntées »¹. Cette opinion est du reste généralement exprimée par les auteurs². C'est en ce sens également que se prononce la jurisprudence administrative : « Le droit des riverains non sur le lit même du cours d'eau non navigable, mais sur les eaux qui y coulent, a notamment déclaré le Tribunal des Conflits, dans un arrêt du 26 mai 1894, ne saurait constituer en aucun cas un droit de propriété proprement dit »³.

Ainsi, sous l'empire de la législation antérieure à la loi du 16 octobre 1919, la doctrine et la jurisprudence s'accordaient à reconnaître que la force motrice de l'eau des cours d'eau navigables ou non n'était pas susceptible d'appropriation privée.

La loi du 16 octobre 1919, en érigeant l'énergie hydraulique en un bien nouveau dépendant du domaine public de l'Etat a fait disparaître toute discussion à cet égard.

Dans un arrêt récent, déjà cité par ailleurs, la Cour d'appel de Paris a du reste déclaré fort nettement que l'usiner fondé en titre n'était pas investi sur la puissance correspondant à la consistance légale de son établissement d'un droit de propriété. Il s'agissait, en l'espèce, de savoir si l'on devait fixer l'indemnité due au titulaire d'une usine fondée en titre que l'aménagement d'une chute d'eau concédée avait privé de sa force motrice au regard de l'article 6 de la loi du 16 octobre 1919, ou si,

1. Picard, *Traité des eaux* t. II, p. 425.

2. Cf. Capitant, t. I, p. 762 ; etc..

3. Conflits, 26 mai 1894, de Gasté, S., 1896.III.34, note Hauriou.

au contraire, le droit à la force hydraulique du titulaire de l'usine étant considéré comme un véritable droit de propriété, il convenait d'appliquer les formalités de l'expropriation. La Cour a décidé que : « quel qu'anciennes que soient les origines de sa propriété et le caractère fondé en titre de son moulin, l'usinier ne peut prétendre avoir été investi d'un droit de propriété privé sur le cours d'eau ... car, *de par sa nature, et de par la loi* l'eau courante n'est pas susceptible de propriété privée, qu'il n'a et ne peut avoir, comme tous les riverains, qu'un droit à l'usage de la pente de l'eau ou de la force motrice qu'elle produit »¹.

Telles sont les considérations qui conduisent à rejeter la théorie de l'assimilation de l'existence légale à une propriété. Elles nous paraissent absolument décisives.

En réalité, les usiniers fondés en titre n'ont un véritable droit de propriété que sur les ouvrages, bâtiments et machines qui constituent matériellement l'usine. La force motrice ne peut, en aucune façon, être considérée comme un objet de propriété entre ses mains.

*
* *

On ne peut pas davantage soutenir, comme l'ont notamment fait Daviel et Garnier², que le droit de l'usinier fondé en titre s'analyse en une servitude établie sur les cours d'eau au profit de l'usine et entièrement semblable aux servitudes du droit privé. S'il en était ainsi, ce droit ne saurait se perdre par le non usage pur et simple ; d'autre part, la servitude ne peut être suppri-

1. Cour d'appel de Paris, 9 juillet 1936, de Duras contre Compagnie hydro-électrique de la Cure.

2. Daviel, *Traité de la législation et de la pratique des cours d'eau*, 3^e édit., t. II, N^o 680, p. 309 ; Garnier, *Régime des eaux*, 3^e édit., t. III, p. 227.

mée par l'effet d'une simple mesure administrative, alors que le droit de l'usinier fondé en titre peut être supprimé par une telle mesure.

Les arguments qui jouent contre la théorie de l'assimilation de l'existence légale à une propriété retrouvent également tout leur poids dans cette hypothèse.

Du reste, d'une manière plus générale, comme l'a très bien fait remarquer M. Mestre, « l'idée d'une servitude du droit privé portant sur un bien du domaine public ne saurait être admise et l'on sait que le droit qui nous occupe comporte une nature identique, qu'il s'exerce sur un cours d'eau navigable qui est dans le domaine public, ou sur un cours d'eau non navigable »¹.

Quelle est donc, en définitive, la véritable nature juridique du droit des titulaires d'usines fondées en titre ? Ce droit, nous venons d'y insister, ne peut être assimilé ni à une propriété ni à une servitude. L'opinion contraire qui a été soutenue autrefois par les auteurs s'expliquait par les préoccupations constantes de la doctrine, à une certaine époque, de rechercher des analogies entre les matières du droit administratif et le droit civil, notamment en ce qui concerne le droit de propriété. Il convient aujourd'hui d'abandonner complètement cette opinion. A notre avis, le droit des usiniers fondés en titre est un droit réel administratif, c'est-à-dire un droit d'usage plus fort et comportant une protection plus efficace que les droits d'usage ordinaires, mais de sa nature juridique intime un simple droit d'usage analogue à ceux qui étaient reconnus aux usiniers ordinaires sous le régime de la loi du 8 avril 1898.

1. Mestre, note au Sirey, 2^e partie, p. 146, sous un arrêt du Tribunal de la Seine du 27 février 1935, de Duras contre Compagnie de la Cure.

Paragraphe 3

Le droit de l'usinier fondé en titre est un droit réel administratif

Pour toutes les raisons qui ont été indiquées, le droit de l'usinier fondé en titre ne peut être assimilé à une véritable propriété du droit commun. Cependant, les usines dotées de l'existence légale comportent, pour leur titulaire, un droit plus étendu et plus durable que celui des autres usines, puisqu'en principe, nous y avons insisté précédemment, elles échappent à la règle de précarité qui résulte tant pour les anciennes usines que pour les nouvelles, des articles 18 et suivants de la loi du 16 octobre 1919 et confère à leurs titulaires un droit perpétuel, alors que les droits résultant des autorisations ou des concessions accordées, conformément à la loi du 16 octobre 1919, sont temporaires n'étant établies au maximum que pour 75 ans. D'autre part, le droit des usiniers fondés en titre sur la force de leur établissement est susceptible d'être transmis sans autorisation administrative par succession ou par acte à titre gratuit ou onéreux. Enfin, d'une façon générale, vis-à-vis des tiers, on ne peut nier que l'usinier fondé en titre soit dans la situation d'un véritable propriétaire ; quelle que soit la nature du cours d'eau sur lequel son établissement est situé, l'usinier peut exiger le respect de ses droits par le moyen de l'autorité judiciaire, et l'autorité judiciaire est tenue de le protéger contre les entreprises des tiers qui auraient pour objet ou pour effet de restreindre ses droits. Le droit de l'usinier fondé en titre n'est donc pas une propriété mais il est plus fort qu'un droit d'usage.

En réalité, pour dégager la véritable nature juridique du droit de l'usinier fondé en titre sur la puissance légale de son établissement, il convient de faire appel à une notion récente « la notion de droit réel administratif ».

A. — *La notion de droit réel administratif*

Au début du siècle, la doctrine a été frappée du fait que certains titulaires de droit d'usage sur le domaine public, titulaires de concessions dans les cimetières ou d'aisances de voirie, par exemple, qui avaient une situation précaire vis-à-vis de l'Administration exerçaient leur pouvoir « à titre de droit réel » vis-à-vis des tiers.

Ces droits furent d'abord qualifiés servitudes puis « droits *sui generis* ». Enfin, cette notion ayant été dégagée on les qualifia « droits réels administratifs ».

C'est M. Hauriou qui, le premier, a remarqué que les droits réels pouvaient grever le domaine public au profit des particuliers. Il a posé les premiers fondements de sa théorie dans une note célèbre parue au Sirey 1908, III^e partie, page 45¹. L'éminent juriste indiquait dans cette note que le type des droits réels administratifs était fourni par les aisances de voirie, et il ajoutait : « Il y a ainsi toute une catégorie de droits réels administratifs dont la caractéristique est d'être temporaire, révoquant dans l'intérêt du service public, ou rachetable ... chacun doit être étudié dans son particulier ».

La notion de droit réel administratif eut à subir de nombreuses et importantes objections : il semblait, en effet, à beaucoup d'auteurs que la constitution de droits

1. Reproduite dans *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, de M. Hauriou, t. III, p. 280 ; M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 12^e édit., p. 795.

réels sur le domaine public était en contradiction avec la règle intangible de l'inaliénabilité du domaine public.

M. Rigaud, dans une thèse tout à fait remarquable¹, a repris la théorie dont M. Hauriou avait jeté les premières bases, en répondant aux objections qu'elle avait soulevées et en précisant avec beaucoup d'intelligence la notion de droit réel administratif.

D'après M. Rigaud, les caractères du droit réel administratif, dont le type est fourni par les aisances de voirie (droit de vue et d'accès des riverains), et par les concessions de sépulture dans les cimetières² sont les suivants :

1^o Constitution. — Le droit réel administratif est constitué par des modes du droit administratif (concessions, permissions), ou par la loi.

2^o Objet du droit. — L'assiette matérielle du droit est le domaine public ; de là découle, remarque M. Rigaud, la plupart des différences qui séparent les droits réels administratifs des droits réels ordinaires.

3^o Sujet du droit. — Le droit est attaché à une personne ou à un fonds dominant.

4^o Contenu du droit. — Le contenu du droit est déterminé par le titre qui le constitue. Il est, ajoute M. Rigaud, davantage soumis à la réglementation et à l'action de la police et par conséquent beaucoup plus variable que celui des droits civils ordinaires.

5^o Protection du droit. — Les droits réels administratifs sont opposables aux tiers et leurs titulaires ont, contre les tiers, les actions pétitoires et possessoires.

D'autre part, ces droits sont opposables à l'Administration dans les limites de leur contenu, tant que celui-ci

1. Rigaud, *Théorie des droits réels administratifs*, thèse, Toulouse, 1914.

2. Voir à cet égard, note de M. Hauriou sous Conseil d'Etat, 7 février 1913, Mure, S., 1913.III.81 et *op. cit.*, t. III, p. 281.

ne les a pas révoqués par un acte administratif valable ; contre les décisions de l'Administration, les titulaires peuvent, du reste, intenter le recours pour excès de pouvoir.

6° *Durée et extinction du droit.* — Les droits réels administratifs sont beaucoup plus fragiles que les droits réels du droit civil ; ils peuvent être révoqués par acte administratif, avec ou sans indemnité, alors que, par exemple, nul ne peut être privé de sa propriété sans le respect des formalités de l'expropriation.

7° *Patrimonialité du droit.* — Enfin ces droits sont patrimoniaux, les facultés d'utilisation privative qu'ils confèrent sont appréciables en argent ; ils sont transmissibles à titre onéreux, transmissibles par succession et sont susceptibles d'être hypothéqués.

B. — Application de cette notion au droit de l'usinier fondé en titre

Le droit de l'usinier fondé en titre sur la force motrice correspondant à la consistance légale de son établissement présente tous les caractères du droit réel administratif qui viennent d'être dégagés.

1° *Constitution.* — Le droit de l'usinier a été constitué par un mode du droit public. Cela ne fait aucun doute en ce qui concerne les usines fondées en titre concédées à l'origine sur les rivières navigables. Les aliénations consenties avant l'édit de Moulins, les contrats d'engagement et les ventes nationales étaient bien, en effet, au moment où ils ont été consentis, des modes de constitution de droit du droit public. Ceci est également vrai pour les ventes nationales d'usines effectuées sur les

cours d'eau non navigables. Quant aux actes d'albergement, consentis par les seigneurs féodaux avant l'abolition du régime féodal, on peut admettre qu'eux aussi sont des modes de constitution de droit du droit public car les relations féodales et les institutions féodales relevaient avant tout du droit public.

2° *Objet du droit.* — L'objet du droit de l'usinier fondé en titre est la force motrice de l'eau, c'est-à-dire le domaine public. Personne ne conteste plus en effet aujourd'hui que la loi du 16 octobre 1919, en créant un bien nouveau, l'énergie hydraulique, et en la dotant d'un statut spécial, l'a fait tomber dans le domaine public de l'Etat¹.

3° *Sujet du droit.* — Le droit à la force motrice est attaché au titulaire de l'usine.

4° *Contenu du droit.* — Le droit de l'usinier fondé en titre est déterminé par les titres de son établissement ou, à défaut de titre, d'après les circonstances de fait et en suivant les usages en cette matière.

5° *Protection du droit.* — Comme tout droit réel administratif, le droit de l'usinier fondé en titre est opposable aux tiers. L'usinier peut exiger le respect de ses droits et l'autorité judiciaire est tenue de le protéger contre les entreprises des tiers.

Le droit de l'usinier fondé en titre est même opposable à l'Administration sauf quand elle agit dans la ligne de son droit. La précarité du droit de l'usinier doit s'entendre seulement en ce sens que l'Administration peut le supprimer, mais tant qu'un acte administratif n'est pas intervenu dans ce sens, le droit n'est pas précaire. Du

1. M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 1041-1042, 12^e édit. - Contra, A. Hauriou, *La mainmise de l'Etat sur l'énergie des cours d'eau non navigables ni flottables*, thèse, Toulouse, 1921.

reste, contre les décisions de l'Administration, l'usinier est protégé par l'exercice de recours pour excès de pouvoir.

6° *Durée et extinction du droit.* — Le droit de l'usinier fondé en titre est, en principe, perpétuel, mais, comme nous venons de le voir, il peut être supprimé ou modifié, par l'effet d'une simple mesure administrative, prise dans l'intérêt général ou par l'exécution de travaux publics. Le dommage résultant pour les usiniers des atteintes portées à leur droit par l'Administration entraîne, en principe, l'allocation d'une indemnité ; si la suppression ou la diminution de la force motrice fondée en titre est l'effet d'une simple décision administrative, le Conseil d'Etat est compétent pour la déterminer, au contraire si le dommage résulte de l'exécution de travaux publics, c'est le Conseil de préfecture qui la fixe. Cependant, ce droit à indemnité n'est ni général ni absolu. Les usiniers ne peuvent, en particulier, prétendre à aucune indemnité quand la suppression ou la modification de leur droit est réalisé dans les circonstances spéciales prévues par l'article 14 de la loi de 1898, c'est-à-dire dans l'intérêt de la salubrité publique ou dans le but de prévenir ou de faire cesser les inondations.

7° *Patrimonialité du droit de l'usinier fondé en titre.* — Le droit de l'usinier fondé en titre est patrimonial, il est appréciable en argent, il est susceptible d'être transmis sans autorisation administrative par succession ou par acte à titre gratuit ou onéreux, il est enfin susceptible d'être hypothéqué.

*
* * *

Par conséquent, le droit de l'usinier fondé en titre

s'insère parfaitement dans le cadre des droits réels administratifs. Sa véritable nature est d'être un droit réel administratif. M. Hauriou, dans sa note parue en 1908, sous un arrêt du Conseil d'Etat du 25 mai 1906 (Sirey, 1908.III, p. 65) et qui est, pour ainsi dire le berceau de la théorie des droits réels administratifs, énumérant un certain nombre de droits qu'il considérait comme rentrant dans la catégorie des droits réels administratifs, comprenait déjà parmi eux le droit des titulaires d'usines fondées en titre sur les rivières navigables. L'éminent juriste justifiait ainsi son opinion : « Les usines établies sur les fleuves navigables ou flottables antérieurement à 1566, ou bien celles vendues à la Révolution comme biens nationaux et qui sont dites propriétaires de leur barrage, n'ont qu'une propriété révocable de la même famille puisque, pour des raisons d'intérêt public et moyennant indemnité, le barrage peut être supprimé ou abaissé ».

M. Hauriou limitait donc l'application de sa théorie aux seules usines fondées en titre établies sur les cours d'eau navigables. Mais à l'époque où sa note a été écrite, seules les rivières navigables faisaient partie du domaine public. Aujourd'hui, l'énergie hydraulique, qu'elle provienne des cours d'eau navigables ou des cours d'eau non navigables est un bien du domaine public de l'Etat ; par conséquent, quelle que soit la nature du cours d'eau sur lequel elles ont été établies à l'origine, les usines fondées en titre confèrent actuellement à leur titulaire des droits sur le domaine public. Ces droits ne sont pas assimilables à la propriété, ce sont des droits réels de nature administrative.

CONCLUSION

L'étude du droit des usiniers fondés en titre sur la force motrice de leur établissement nous a conduit en définitive à préciser la nature juridique de ce droit en faisant application d'une théorie relativement nouvelle due à M. Hauriou et dont M. Rigaud avait prévu qu'on y ferait naturellement appel pour expliquer certaines situations difficiles du droit public.

Quel intérêt, peut-on objecter, y a-t-il à préciser la nature juridique du droit des usiniers fondés en titre et à faire rentrer ce droit dans une catégorie juridique nouvelle ?

Au point de vue théorique, cette recherche tend à satisfaire les besoins de fixité, de précision et de catégorisation qui sont inhérents à la connaissance humaine¹.

Au point de vue pratique, elle n'est pas sans intérêt. La jurisprudence, nous l'avons maintes fois remarqué au cours de cette étude, est hésitante sur les solutions à donner aux problèmes que soulèvent les usines fondées en titre et en particulier à ceux qui naissent des rapports des usiniers fondés en titre avec les concessionnaires de chute d'eau, la doctrine est elle-même divergente sur ces questions.

Il semble désormais qu'en faisant appel à la notion de

1. Geny, *Science et technique en droit privé positif* 1914, t. I, p. 86.

droit réel administratif on puisse résoudre sans peine toutes ces difficultés, notamment celles que soulève la privation de la force motrice des usines fondées en titre par l'aménagement d'une chute concédée. Les tribunaux ne devront jamais perdre de vue que le droit de l'usiner fondé en titre n'est en définitive qu'un droit réel administratif, c'est-à-dire un droit d'usage, plus fort sans doute que les autres, et auquel sont reconnus des avantages spéciaux, mais un droit d'usage cependant et non un droit de propriété comme on l'a vainement soutenu. C'est en se référant constamment à cette notion qu'on obtiendra plus de clarté et plus de logique dans la solution des problèmes, plus fréquents qu'on ne saurait le penser, relatifs aux usines dotées de l'existence légale.

Vu :
le Doyen,
 Edgard ALLIX

Vu :
le Président de la Thèse,
 Achille MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
 S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

ALIBERT (Henry). — *Du droit des riverains sur la force motrice des cours d'eau non navigables ni flottables*, thèse, Toulouse, 1904.

BLAEVOET. — *Des atteintes à la propriété à raison des travaux publics, notamment pour la production et la distribution de l'énergie électrique*, 1930.

— Articles dans la *Revue générale de l'électricité*, 1929, t. XXV, p. 913, 955, 993, 1033 : « Atteintes à la propriété en vue de la production de l'énergie hydro-électrique ».

— Article dans la *Revue générale d'électricité*, 11 février 1933, t. XXXIII, p. 197-199 : « Des expropriations à effectuer par les concessionnaires de chute d'eau ».

BOCCACIO. — *La nature du droit de riveraineté*, thèse, Grenoble, 1911.

BOUGAULT. — *La législation nouvelle des chutes d'eau*, 1921.

— Articles dans la *Revue générale de l'électricité* :

1927 t. XXI, p. 357 : « Les chutes à existence légale » ;

1929 t. XXV, p. 467 : « La réglementation d'une usine fondée en titre, légalité ou illégalité ».

CHAMPIONNIÈRE. — *De la propriété des eaux courantes*, 1846.

CHRISTOPHE. — *Traité théorique et pratique des travaux publics*, 2 vol., 2^e édition, 1890.

COMITÉ DU CONTENTIEUX DE LA CHAMBRE SYNDICALE DES FORCES HYDRAULIQUES : *Bulletin mensuel de la Chambre syndicale des forces hydrauliques* :

— Août 1923, communication du Comité du contentieux, N° 443 : « Les usines fondées en titre : existence, préjudice, prescription, offres de concours ».

— Septembre 1927, communication du Comité du contentieux, N° 523 : « Interprétation des actes de vente d'un bien national. Application de ces mêmes actes. Difficultés de compétence. Etude d'après la jurisprudence civile et administrative ».

— Juillet 1928, communication du Comité du contentieux, N° 542 : « La question de la preuve de l'existence légale à propos de la réglementation d'une chute postérieurement à la loi du 16 octobre 1919 ».

— Mars 1929, communication du Comité du contentieux, N° 575 : « La légalité d'une modification imposée à une chute fondée en titre dans un but de salubrité publique ».

- Juillet 1931, communication du Comité du contentieux, N° 668 : « La validité actuelle des actes d'albergement. Etude de la jurisprudence ».
 - Mars 1932, communication du Comité du contentieux, N° 691 : « Usines fondées en titre provenant de la vente d'un bien national. Compétence de la juridiction administrative. Consistance exceptionnelle déterminée par la juridiction civile ».
 - Mars 1932, communication du Comité du contentieux, N° 692 : « Usines fondées en titre provenant de titres autres que la vente d'un bien national. La chute à existence légale en présence de la loi du 16 octobre 1919. Prescriptions de l'indemnité due pour dommages causés par un travail public ».
 - Février 1936, communication du Comité du contentieux, N° 768 : « Cours d'eau domaniaux. Usines fondées en titre. Date à laquelle remonte la domanialité des cours d'eau navigables et flottables ».
- COT. — *Le droit de riveraineté et la loi du 16 octobre 1919*, thèse, Grenoble, 1920.
- COURCELLE. — *Traité administratif des travaux publics*.
- CRITESCO. — *De l'utilisation de la force motrice des cours d'eau non navigables ni flottables*, thèse, Paris, 1902.
- DALLOZ. — *Répertoire pratique de jurisprudence, de doctrine et de législation*, mot « Eaux ».
- DAVIEL. — *Traité de la législation et de la pratique des cours d'eau*, 3 vol., 3^e édition, 1845.
- DEBAUVE. — *Dictionnaire administratif des travaux publics*, 1892.
- DENIZOT. — *De la législation et de la compétence en matière de cours d'eau*, 1860.
- DOREAU. — *L'Etat et l'Energie électrique*, 1928.
- DUBREUIL. — *Analyse raisonnée de la législation des eaux*, 1842.
- DURAND-DASTES. — *Le nouveau statut légal des forces hydrauliques*, thèse, Toulouse, 1921.
- ENOÜ. — *Traité théorique et pratique de droit administratif*, t. I, « Les travaux publics » 1903.
- FABREGUETTES. — *Traité des eaux publiques et des eaux privées*, 1911.
- GALL. — *Des modifications apportées par la loi du 16 octobre 1919 aux droits des riverains des petits cours d'eau*, Paris, 1928.
- GARNIER. — *Du régime des eaux*, 1851.
- GARNIER (Paul). — *Le cahier des charges des concessions de chute d'eau*, thèse, Paris, 1931.
- GÉRIN. — *Les forces hydrauliques au point de vue économique et juridique*, thèse, Lyon, 1921.
- GRAUX et RENARD. — *Commentaire de la loi de 1898-1899*.
- HAURIU (Maurice). — *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^e édition 1933.
- Note au Sirey, 1896.III.31, sous un arrêt du C.E., Sannières.

- Note au Sirey, 1908.III.65, sous un arrêt du C.E., du 25 mai 1926.
Ministre du Commerce contre Chemin de fer d'Orléans.
- *La jurisprudence administrative* de 1892 à 1929, 3 vol., nouveau tirage 1931.
- HAURIU (André). — *La mainmise de l'Etat sur l'énergie des cours d'eau non navigables ni flottables*, thèse, Toulouse, 1921.
- ISSARTE et GENISSIEU. — *Les travaux et la jurisprudence du Comité consultatif des forces hydrauliques* et supplément mis à jour jusqu'en 1927.
- LALANDE. — *Législation annotée du régime des eaux*, 1895.
- L'HUILLIER. — *Législation des forces hydrauliques*, 1928 et supplément mis à jour, 1936.
- Article dans la *Revue générale de l'électricité*, 1926, t. XX, p. 909 : « Les restitutions d'énergie à la charge des concessionnaires de forces hydrauliques ».
- Article dans la *Revue générale de l'électricité*, 1937 t. XLI, p. 61 : « Sur deux décisions de jurisprudence relatives à l'éviction des usines fondées en titre ».
- Article dans la *Revue générale de l'hydraulique*, mars-avril 1935, p. 89, mai-juin 1935, p. 146 : « Quinze années d'application jurisprudentielle de la loi du 16 octobre 1919 ».
- Article dans la *Revue générale de l'hydraulique*, novembre-décembre 1936, p. 667 : « La question de l'éviction des usines fondées en titre devant la jurisprudence ».
- LÉVY (Salvador). — *Cours de législation des eaux*, 5^e édition, 1924.
- MARCORELLES. — *Les usines hydrauliques sur les cours d'eau du domaine public*, thèse, Toulouse, 1917.
- MARTIN. — *Le droit du riverain à la force motrice*, thèse, Paris, 1903.
- MESTRE. — Cours de doctorat professé à la Faculté de Droit de Paris, année scolaire 1931-1932 : « *Le régime des chutes d'eau* ».
- *La jurisprudence de la houille blanche*, 1929.
- Article dans le *Génie civil* du 6 avril 1935, p. 345.
- Article dans la *Revue générale de l'électricité*, t. XXVII, p. 919, « Usine fondée en titre et droit d'éviction ».
- Article dans la *Revue générale de l'hydraulique*, janvier-février 1936, N° 7, p. 378 : « Le régime juridique des usines fondées en titre ».
- Chronique au *Dalloz hebdomadaire* 1930, p. 57 : « Le régime juridique des usines fondées en titre ».
- Note dans la *Revue des concessions départementales et communales*, avril-juin 1935, vol. XXXIV, p. 116, sous un jugement du Tribunal civil de la Seine du 27 février 1935, de Duras contre Compagnie de la Cure.
- Note au Sirey, 1936.II.145, sous jugement du Tribunal civil de la Seine du 27.2.35 de Duras contre Compagnie de la Cure.
- Chronique au *Dalloz hebdomadaire*, 24 janvier 1937, N° 3, p. 1 à 5 : « Le mystère de l'article 29 de la loi du 16 octobre 1919, sur les usines hydrauliques ».
- NADAULT de BUFFON. — *Traité des usines et autres établissements sur les cours d'eau*, 1874.

PANGON. — Article dans la *Revue générale de l'électricité*, t. XLI, p. 27 : « La domanialité des cours d'eau ».

PÉPY. — Article dans la *Revue générale de l'hydraulique*, juillet-août 1935, p. 203 ; septembre-octobre 1935, p. 263 : « La loi de 1919 et l'indemnisation des riverains ».

PERRIQUET. — *Traité théorique et pratique des travaux publics*, 2 vol., 1883.

PICARD. — *Traité des eaux*, 5 vol., 2^e édition, 1896.

PLOCQUE. — *Des cours d'eau navigables et flottables*, 3 vol., 1873-1879.

PROUDHON. — *Traité du Domaine public*, 1843.

REMAURY. — *Houille blanche. Notions de droit et décisions de jurisprudence*, 1929.

— Articles dans la *Revue générale de l'électricité* :

1928 t. XII, p. 197 : « Quelques considérations sur la loi du 16 octobre 1919 et des conséquences de cette loi sur le régime des eaux antérieur ».

1922 t. XXIV, p. 505 : « La législation des chutes d'eau en France ».

REVUE DES CONCESSIONS DÉPARTEMENTALES ET COMMUNALES oct. déc. 1936 vol. XXVI, fascicules 10-11-12, note anonyme sous un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 9 juillet 1936 de Duras.

RIGAUD. — *Théorie des droits réels administratifs*, thèse, Toulouse, 1914.

ROLLAND. — Article dans la *Revue du droit public*, 1920.

— *L'utilisation de l'énergie hydraulique et la loi de 1919*.

SIREY. — *Répertoire Fuzier-Herman*, mots « Usines et moulins » et « Houille blanche », (supplément, t. XIV).

TOCHON. — *De l'utilisation des cours d'eau non navigables ni flottables en vue de l'établissement des usines hydrauliques*, thèse, Paris, 1908.

— Articles dans la *Revue générale de l'électricité* :

1921 t. IX, « Commentaire du cahier des charges des concessions de chutes d'eau ».

1923 t. XIII, p. 501 : « Fixation et règlement des indemnités dues pour privation des droits non exercés à l'usage de l'eau ».

TORTAT. — Articles dans la *Revue générale de l'électricité*, t. XL, p. 805 : « Les usines fondées en titre et la loi du 16 octobre 1919 » et t. XLI, mars 1937 : « L'existence légale attribuée aux usines fondées en titre est essentiellement un droit de propriété privée ».

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
 CHAPITRE PREMIER. — Les différentes catégories d'usines fondées en titre	
<i>Paragr. 1^{er}.</i> — Usines fondées en titre sur les rivières navigables.....	5
A. — Usines établies avant l'ordonnance de Moulins de 1566.....	6
B. — Usines vendues au profit de la nation sous la Révolution française	12
C. — Usines comprises dans les fondations ou dotations faites au profit des églises et établissements ecclésiastiques avant 1683	14
D. — Usines ayant fait l'objet de contrats d'engagement	14
<i>Paragr. 2.</i> — Usines fondées en titre sur les rivières non navigables	18
A. — Usines autorisées ou établies avant l'abolition de la féodalité	18
B. — Usines vendues au profit de la nation sous la Révolution française	20
 CHAPITRE II. — L'article 29 de la loi du 16 octobre 1919. — Sa portée véritable	
<i>Paragr. 1^{er}.</i> — L'article 29 de la loi du 16 octobre 1919 est entaché d'une erreur matérielle	26
A. — Considérations qui conduisent à reconnaître cette erreur	26
B. — Opinion des auteurs et de la jurisprudence ...	32
<i>Paragr. 2.</i> — Portée véritable de l'article 29. — Justification du régime de faveur qu'il prévoit	37
 CHAPITRE III. — La consistance légale des usines fondées en titre	
<i>Paragr. 1^{er}.</i> — La consistance légale limite d'application du régime de faveur	44
<i>Paragr. 2.</i> — Augmentation de la consistance légale d'une usine fondée en titre	47

<i>Paragr. 3.</i> — Dispositions spéciales des cahiers des charges en cas de passage d'usines fondées en titre sous le régime de la concession	52
A. — Spécification de la puissance fondée en titre ...	55
B. — Consistance de la concession	57
C. — Dispositions concernant le tarif maximum	60
D. — Dispositions concernant les réserves en force ...	62
E. — Dispositions spéciales concernant la redevance proportionnelle	63
F. — Conditions du rachat, de la déchéance, et de la reprise par l'Etat en fin de concession d'une usine fondée en titre passée sous le régime de la concession	66

CHAPITRE IV. — Le droit des usiniers fondés en titre et les pouvoirs de police de l'Administration

<i>Paragr. 1^{er}.</i> — Définition et source des pouvoirs de l'Administration	76
<i>Paragr. 2.</i> — Conditions d'exercice des droits de l'Administration	82
A. — Nécessité de l'intérêt public	82
B. — Formalités imposées	84
<i>Paragr. 3.</i> — Indemnisation des usiniers fondés en titre ..	88
A. — Le principe du droit à indemnité	88
B. — Circonstances dans lesquelles il n'y a pas lieu à indemnité	94
C. — Tribunaux compétents sur l'indemnité. — Règlements de l'indemnité	101

CHAPITRE V. — Le droit des usiniers fondés en titre et les travaux publics

<i>Paragr. 1^{er}.</i> — Le droit à indemnité du titulaire d'usines fondées en titre. — Son étendue	106
<i>Paragr. 2.</i> — Circonstances dans lesquelles il n'y a pas lieu à indemnité	115
<i>Paragr. 3.</i> — Règlement de l'indemnité. — Compétence	116
A. — Tribunaux compétents sur l'indemnité	116
B. — Règlements de l'indemnité	119

CHAPITRE VI. — Le droit des usiniers fondés en titre et les concessionnaires de chute d'eau. — Recherche d'une solution au problème de l'éviction des usines fondées en titre par l'aménagement de chutes concédées

<i>Paragr. 1^{er}.</i> — La solution du rachat	127
<i>Paragr. 2.</i> — La solution de l'expropriation	131
<i>Paragr. 3.</i> — Application des principes de la garantie découlant du Code civil. — L'action résolutoire	133
<i>Paragr. 4.</i> — Application des principes du droit commun en matière de dommages de travaux publics	137

<i>Paragr. 5. — Application de l'article 6 de la loi du 16 octobre 1919</i>	142
CHAPITRE VII. — Nature juridique du droit de l'usinier fondé en titre	151
<i>Paragr. 1^{er}. — L'opinion des auteurs</i>	152
A. — Les anciens auteurs	152
B. — Les rapporteurs de la loi du 16 octobre 1919 ...	155
C. — La doctrine contemporaine	156
<i>Paragr. 2. — Le droit de l'usinier fondé en titre sur la puissance légale de son établissement ne peut être assimilé à un droit de propriété</i>	168
<i>Paragr. 3. — Le droit de l'usinier fondé en titre est un « droit réel administratif »</i>	175
A. — La notion de droit réel administratif	176
B. — Application de cette notion au droit de l'usinier fondé en titre	178
CONCLUSION	183
BIBLIOGRAPHIE	185

